المنظمات الدولية

النظرية العامة

دكتـــــور
رياض صالح أبو العطا
مدرس القانون الدولي العام
كلية الحقوق - جامعة طنطا

دار النهضة العربية
٣٢ عبد الخالق ثروت
القاهرة

بسم الله الرحمن الرحيم

{ يا أيها الناس إنا خلقناكم من ذكر وأنثى
وجعلناكم شعوباً وقبائل لتعارفوا
إن أكرمكم عند الله أتقاكم إن الله عليم خبير }

صدق الله العظيم
(سورة الحجرات - آية ١٣)

مقدمـــة

نشأت الحاجة للمنظمات الدولية مع بداية القرن العشرين ، بعد أن أصـــبح من العسير على كل دولة العيش منعزلة أو ممارسة النشاطات الدولية بمعـــزل عن الدول الأخرى .

ومن ناحية أخرى فإن الناظر إلى واقع الحياة الدولية يســـتطيع أن يقـــرر بوضوح حاجة العالم إلى السلام والتنظيم اليوم أكثر من أي وقت مضى . فمـــا يحدث في فلسطين والعراق ، وما حدث فـــي البوســـنة والهرســـك وروانـــدا والصومال والكويت وكوسوفو ، وما نتج عن تحلل الاتحاد السوفيتي وهيمنـــة الولايات المتحدة الأمريكية ليؤكد صحة هذا القول .

ولا يقتصر معنى السلام على مجرد غياب الحرب ، بل إن المعنى الحقيقي للسلام هو تحقيق مقومات هذا السلام ، وعلى رأس هذه المقومات تأتي التنمية الاقتصادية للدول والأقاليم التي لم تحصل عليها بعد ، ولن تتحقق هذه التنميـــة إلا بالتعاون الجاد المثمر بين دول العالم أجمع . وأحسن ميدان يتم فيـــه هـــذا التعاون هو ميدان المنظمات الدولية ، حيث تنصهر جهـــود وأنشـــطة الـــدول المختلفة في بوتقة واحدة لتظهر كتصرف قانوني صادر عن المنظمة الدولية .

ومن ناحية ثالثة فقد أصبح العالم وحده سياسية صغيرة ، أو كما

يقول البعض قرية كبيرة ، وذلك بسبب التقدم المذهل في العلوم والفنون ووسائل الاتصال ، كما أصبحت مجالات الحياة لا تتوقف عند حدود الدول ، بل امتدت

لتمارَس على أقاليم أكثر من دولة . ومن ثم بات من العسير معالجة هذه المجالات والاستفادة منها بصورة فردية عن طريق كل دولة على حدة .

لذلك نشأت الحاجة إلى ضرورة وجود وحدات قانونية جديدة ، إلى جانب الدول ، تكون أكثر انطلاقاً منها ، بحيث تقوم نيابة عنها بتوجيه وإدارة هذه الأنشطة لصالح شعوبها ، وكانت هذه الكائنات الجديدة هي المنظمات الدولية ، التي انتشرت بصورة ملحوظة منذ بداية القرن العشرين .

ويزخر المجتمع الدولي المعاصر بالعديد من المنظمات الدولية ، سواء على المستوى العالمي : كمنظمة الأمم المتحدة والمنظمات المتخصصة ، أو على المستوى الإقليمي : كالاتحاد الأفريقي (منظمة الوحدة الأفريقية سابقا) وجامعة الدول العربية ، ولا توجد قارة من القارات تخلو من منظمة دولية أو أكثر ، كما لا يوجد شأن من الشئون الإنسانية يفلت من دائرة اختصاص المنظمات الدولية ، حيث نصادف منظمات دولية تختص بتنظيم شئون المجتمع الدولي في كافة مجالاته السياسية والعسكرية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية .

ولقد بلغت المنظمات الدولية الحالية أكثر من ثلاثمائة منظمة ، ما بين عالمية وإقليمية ، وما بين عامة ومتخصصة ، وما بين قوية وضعيفة [١] . وإذا كانت دراسة هذا الكم الهائل من المنظمات تعتمد على تحليل المواثيق المؤسسة لها كل على حدة ، وذلك لبيان طبيعتها وأجهزتها واختصاصاتها وسلطاتها

---

(١) د. مفيد شهاب ، المنظمات الدولية ، دار النهضة العربية ، ١٩٨٥ ، ص ٣٣ .

.... إلخ ، وإذا كانت نصوص ميثاق كل منظمة دولية تتصرف إليها وحدها ، إلا أن جميع هذه المواثيق تضمنت من الأحكام والقواعد المتشابهة ما يمكن أن نطلق عليه " نظرية عامة للمنظمات الدولية " .

وتحتوي النظرية العامة للمنظمات الدولية على القواعد والأحكام التي تتضمنها غالبية مواثيق هذه المنظمات ، وتتصرف هذه الأحكام إلى تعريف المنظمة الدولية وبيان عناصرها وأنواعها وتحديد أهدافها وفروعها وسلطاتها وحصاناتها ونظامها القانوني والمالي وعلاقاتها الخارجية .

وسوف نعرض لكل من هذه الأحكام في أبواب ثلاثة ، على أن نسبقها بفصل تمهيدي نعرض فيه لنشأة المنظمات الدولية .

وعلى ذلك ستكون خطة الدراسة على النحو التالي :

فصل تمهيدي : نشأة المنظمات الدولية .

الباب الأول : ماهية المنظمات الدولية : ونعرض فيه لتعريفها وبيان عناصرها وأنواعها ، كما نبين فيه أهداف ومبادئ المنظمات الدولية .

الباب الثاني : النظام الداخلي للمنظمات الدولية : ونعرض فيه لأجهزة المنظمات الدولية وشخصيتها القانونية وسلطاتها وحصاناتها ، كما نبين فيه القواعد التي يخضع لها الموظف الدولي .

الباب الثالث : النظام الخارجي للمنظمات الدولية : ونعرض فيه لمسئوليتها وعلاقاتها الخارجية وكيفية حصولها على مواردها المالية .

فصل تمهيدي

نشأة المنظمات الدولية

ترجع نشأة المنظمة الدولية إلى فكرة المؤتمرات الدولية التي لجأت إليها الدول عقب كل نزاع لتسوية ولإعادة ترتيب الأوضاع الدولية ، إذ تعتبر المنظمات الدولية امتداداً لهذه المؤتمرات بعد إضفاء عنصر الاستمرار عليها وذلك مع بعض التطورات التي لحقت على أمانات هذه المؤتمرات .

فقد كانت المؤتمرات الدولية تعالج المسائل المشتركة للدول ، وذلك عن طريق الاستجابة للمطالب العملية واتخاذ قراراتها بالإجماع ، ولذلك كانت تبحث عن اتخاذ موقف مشترك أكثر من كونها تمارس سلطة فعلية . أما المنظمات الدولية فقد استطاعت الحصول على إرادة ذاتية مستقلة عن الدول ، وسكرتارية مستقلة ، وقرارات تتخذ بالأغلبية ، وأجهزة مكونة من أشخاص أخرى غير ممثلي الدول ، وسلطات ذاتية ناتجة عن تفويض حقيقي من الدول ... إلخ [1] .

---

(١) حول نشأة المنظمات الدولية راجع : د. محمد سامي عبد الحميد ، التنظيم الدولي : الجماعة الدولية – الأمم المتحدة ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، ١٩٩٩ ، ص ٨ وما بعدها ؛ د. صلاح الدين عامر ، قانون التنظيم الدولي ، الطبعة السادسة ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٨/٩٧ ، ص ١٦ : ٢٨ ؛ د. عبد العزيز سرحان ، النظرية العامة للتنظيم الدولي ، دار النهضة العربية ، ١٩٨٩ ، ص ٣٤ : ٣٧ ؛ د. صلاح عبد البديع شلبي المنظمات الدولية في القانون الدولي والفكر الإسلامي ، بدون ناشر ، بدون تاريخ ، ص ٩ وما بعدها .

مراحل نشأة المنظمات الدولية :

مرت نشأة المنظمات الدولية بثلاث مراحل أساسية :

المرحلة الأولى : هي تلك التي بدأت من مؤتمر فيينا عام ١٨١٥ وامتدت حتى بداية الحرب العالمية الأولى .

المرحلة الثانية : هي مرحلة ما بين الحربين العالميتين التي شهدت إنشاء عصبة الأمم ومنظمة العمل الدولية في اتفاقية فرساي عام ١٩١٩ ، والتي امتدت إلى إنشاء محكمة العدل الدولي الدائمة ، لتنتهي بقيام الحرب العالمية الثانية .

أما المرحلة الثالثة : فتبدأ باندلاع الحرب العالمية الثانية وتمتد حتى الآن ، وهى التي شهدت إنشاء منظمة الأمم المتحدة والعديد من المنظمات الدولية الأخرى .

ولما كانت كل مرحلة من هذه المراحل قد ساهمت في تطور ظاهرة المنظمات الدولية ؛ لذا يستحسن إلقاء الضوء على كل منها على حدة .

المرحلة الأولى : (الفترة من ١٨١٥ : ١٩١٤) [١] :

أ- المؤتمرات الأوروبية :

يعتبر مؤتمر فيينا سنة ١٨١٥ الخطوة الأخيرة التي سبقت ظهور المنظمات الدولية بمعناها الحديث خلال القرن التاسع عشر ، حيث كان الهدف

---

(١) د. عبد العزيز سرحان ، المرجع السابق ، ص ٣٤ : ٣٦ .

من هذا المؤتمر هو إعادة الأوضاع إلى ما كانت عليه القارة الأوروبية بعد الحرب النابليونية ، وحفظ السلم من خلال النظام الأوربي الجديد الذي كان قد ظهر منذ فترة وجيزة .

وإذا كان الاتفاق النهائي قد تضمن نصاً صريحاً يتصل بالمؤتمرات الدولية ، إلا أن الحلف الرباعي الموقع في ٢٠ نوفمبر عام ١٨١٥ بين القوى الكبرى بعد الانهزام النهائي لنابليون قد وضع مبدأ عقد اجتماعات دورية لرؤساء الدول الأعضاء أو لوزرائهم ، يهدف إلى حل المشاكل وإلى استعمال القوة إذا دعت الضرورة إلى ذلك .

وهكذا تعتبر المؤتمرات الأوربية هي الإرهاصات الأولى لإنشاء المنظمات الدولية ، إذ ظهرت فيها فكرة إشراف الدول الأوربية الكبرى على السلام والأمن وعلى العلاقات الدولية بشكل عام .

ب- الاتحادات الدولية الخاصة وتطورها :

نشأت في هذه الفترة العديد من الاتحادات الدولية الخاصة ، وكان سبب ظهورها هو أن بعض مصالح الأفراد أو الهيئات الخاصة اتخذت طابعاً دولياً احتاج لتحقيقه إنشاء هيئات دائمة لها ارتباط وثيق بالأجهزة الجماعية في الدول الأخرى . وقد بدأت تتكون هذه الاتحادات الدولية الخاصة منذ عام ١٨٤٠ ووصل عددها حتى عام ١٩١٩ أكثر من ٤٠٠ مؤسسة أو شركة .

وتنوعت المصالح والخدمات التي عبرت عنها هذه الاتحادات أو الشركات، ومن أمثلة هذه الاتحادات اللجنة الدولية للصليب الأحمر عام ١٨٦٣ ، والاتحاد البرلمان الدولي عام ١٨٧٣ . وقد بلغت هذه الاتحادات شأناً كبيراً جعلها تكون اتحاداً يربط بينها ويمثل مصالحها عام ١٩١٠ ، سمي اتحاد الجمعيات الدولية The Union of International Association ، تولى مهمة التنسيق بين مختلف هذه الجمعيات .

ولقد ساعدت هذه الاتحادات أو الشركات الخاصة في وضع اللبنات الحقيقية التي تطورت من عندها فكرة المنظمات الدولية ، إذ أن تحديد شروط العضوية في هذه الاتحادات ، وممارستها لأنشطتها ، اقتضى تدخل الدول ، بل وفي كثير من الأحيان احتاجت أعمال بعض هذه الجمعيات إلى إبرام معاهدات بين الدول ، مثلما وجد في حالة اللجنة الدولية للصليب الأحمر ، حيث نتج عنها عقد اتفاقيات جنيف عام ١٨٦٤ ، ١٩٠٦ ، ١٩٢٩ ، ١٩٤٩ ، والتي أصبحت تشكل اليوم جوهر القانون الدولي الإنساني .

وفي العديد من الحقول التي بدأت تتكون فيها اتحادات أو جماعات خاصة ، وجدنا المنظمات الدولية الأولى تنشأ لتحل محلها ولتقوم الدول بالعمل فيها بدلاً من الأفراد . كان ذلك واضحاً في حقل الموازين والمقاييس حيث تكون اتحاد خاص في هذا المجال عام ١٨٩٧ ، تحول بعد ذلك إلى اتحاد بين الدول يعمل في هذا المجال . كما تحولت الجمعية الدولية لحماية العمل إلى منظمة العمل الدولية .

جـ- الاتحادات الدولية العامة :

حقل المواصلات بين الدول :

اللجان النهرية :

أنشأ مؤتمر فينا عام ١٨١٥ لجنة نهر الراين ومنحها سلطات تشريعية قوية، حيث أعطاها حق تعديل نظامها الأساسي ، وجعلها بمثابة محكمة استئناف لأحكام المحاكم الوطنية في الأقاليم التي تنفذ فيها هذه الاتفاقية ، وذلك بهدف تأكيد حرية الملاحة في نهر الراين .

ولقد تقرر نفس الوضع عند إنشاء اللجنة الأوربية لنهر الألب عام ١٨٢١ ، ولجنة نهر الدانوب عام ١٨٥٦ .

النقل بالسكك الحديدية :

وُجدت شبكة المواصلات الحديدية في الدول الأوربية منذ فترة طويلة ، ونظراً لأن هذا المرفق يحتاج بطبيعته إلى الإدارة الدولية ، فقد انعقدت عدة مؤتمرات دولية لهذا الغرض ، وتم تأسيس الاتحاد الدولي للنقل بالسكك الحديدية عام ١٨٩٠ ، وذلك بعد أن ثبت عدم جدوى الاعتماد الكامل على الإدارات المحلية في هذا المجال .

الاتصالات اللاسلكية :

أدى اختراع التلغراف اللاسلكي إلى نشأة مجموعة كبيرة من المشاكل التي تحتاج إلى الحسم في النطاق الدولي ، ولذلك اتفقت الدول على تأسيس اتحاد

دولي يتولى هــذه المهمــة ، عــرف باســم الاتحــاد الــدولي للتلغــراف International Tlegrafic Union. وقد أُنشئ لهذا الاتحاد مكتــب إداري ، وبتوالي الاكتشافات في هذا المجال تكونت اتحــادات دوليــة أخــرى تُعنــى بالاتصالات السلكية واللاسلكية .

البريد :

ظهرت الحاجة إلى الاستفادة من مجال البريد منذ فترة طويلة ولذلك تأسس اتحاد دولي للبريد عام ١٨٧٤ .

الشئون الصحية :

بدأ الاهتمام بالصحة العامة في النطاق الدولي بحكم أن الأمراض لا تعرف حدودا دولية ، ولذلك أُقيم مكتب دولي للصحة العامة في باريس عام ١٩٠٣ . ولقد اضطلع هذا المكتب باختصاصات واسعة في الشئون الصحية ، وبعد ذلك أصبح النواة الأساسية لمنظمة الصحة العالمية Organisation Mondiale de la Santé .

الشئون الاقتصادية :

من المصالح الاقتصادية التي أُنشئت لها اتحادات دولية : نشر التعريفــات الجمركية في بروكسل عام ١٨٩٠ ، واتحاد صــناعة الســكر عــام ١٩٠٢ ، والمعهد الزراعي الدولي عام ١٩٠٥ .

الشئون العلمية :

أُنشئ المكتب الدولي للموازيــن والمقاييــس عام ١٨٧٥ ، ثــم تكونــت

اتحادات لحماية الملكية الأدبية والصناعية والفنية عامي ١٨٨٣ و١٨٨٩ .

وتُمثل هذه الاتحادات مرحلة انتقال بين المؤتمرات الدولية وبين المنظمات الدولية بالمعنى الحديث ، ولذلك يمكن القول أن هذه الاتحادات قد فتحت الأبواب أمام الدول لإنشاء منظمات سياسية ذات طابع عالمي ، بعد أن نجحت وحققت العديد من المنافع للدول .

المرحلة الثانية : مرحلة ما بين الحربين :

تميزت هذه المرحلة بنشأة أول منظمة سياسية دولية ذات طابع عالمي هي عصبة الأمم La Société des Nations ، والتي أُدمج عهدها في اتفاقيات الصلح التي عُقدت بعد الحرب العالمية الأولى . ولقد تجاوزت أهمية عصبة الأمم كافة المنظمات التي وجدت في هذه الفترة ، كجماعة الدول البريطانية ، والمنظمات الإقليمية الأخرى كالحلف الصغير والحلف البلقاني وميثاق سعد أباد ..... إلخ .

وجاءت معاهدات الصلح بمنظمة دولية متخصصة ذات أهمية بالغة وهي منظمة العمل الدولية Organisation Internationale du Travail ، ولقد أعطى عهد العصبة لها حق الإشراف على هذه المنظمات وعلى أية مكاتب دولية تنشأ مستقبلاً .

المرحلة الثالثة : مرحلة ما بعد الحرب العالمية الثانية :

إذا كانت عصبة الأمم هي وليدة الحرب العالمية الأولى فإن الأمم المتحدة تعتبر وليدة الحرب العالمية الثانية . ولقد قام نظام الأمم المتحدة على التحالف بين القوى الكبرى المنتصرة في الحرب العالمية الثانية [١] . على أن الوفاق بين الدول الكبرى لم يستمر طويلاً ، الأمر الذي أدى إلى ظهور العديد من المنظمات الإقليمية في مختلف قارات العالم ، في محاولة منها للنجاح فيما أخفقت فيه الأمم المتحدة .

وإلى جانب المنظمات الإقليمية ظهرت العديد من المنظمات الدولية المتخصصة كالوكالة الدولية للطاقة الذرية ، ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة (اليونسكو) .

وهكذا صارت المنظمات الدولية ظاهرة هامة وأساسية تغطي كافة جوانب النشاط البشرى في المجالات الاجتماعية والاقتصادية والتجارية والثقافية والعلمية .

---

(١) د. عبد العزيز سرحان ، المرجع السابق ، ص ٣٦ و ٣٧ .

الباب الأول

ماهية المنظمات الدولية

سوف نعرض لماهية المنظمات الدولية من خلال ثلاثة فصول :

الأول : تعريف المنظمة الدولية وبيان عناصرها وتمييزها عن غيرها .

الثاني : أنواع المنظمات الدولية .

الثالث : أهداف ومبادئ المنظمات الدولية .

الفصل الأول

تعريف المنظمة الدولية وبيان عناصرها

من المفيد أن نحدد المقصود بمصطلح " المنظمة الدولية " ومدى أوجه الشبه والفرق بينه وبين المصطلحات المشابهة له . وبعد ذلك يكون من المناسب أن نعرض للعناصر الأساسية لقيام المنظمة الدولية ، ثم نبين الفرق بينها وبين الكيانات الأخرى المشابهة لها .

المبحث الأول

تعريف المنظمة الدولية [١]

يشيع في فقه القانون الدولي استعمال العديد من المصطلحات في مجال دراسة المنظمات الدولية ، من ذلك : المجتمع الدولي – التنظيم الدولي – المنظمة الدولية – النظم الدولية – القانون الدولي ، فما المقصود بكل من هذه المصطلحات وما هو الفرق بينها وبين مصطلح المنظمات الدولية ؟ .

---

(١) (حول تعريف المنظمات الدولية راجع : د. محمد سامي عبد الحميد ، التنظيم الدولي ، الجماعة الدولية ... ، المرجع السابق ، ص ٦ ؛ د. محمد سامي عبد الحميد ود. محمد السعيد الدقاق ود. مصطفى سلامة حسين ، قانون التنظيم الدولي ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، ١٩٩٩ ، ص ٢٠١ ؛ د. إبراهيم العناني ، المنظمات الدولية العالمية ، القاهرة ١٩٧٧ ، ص ٩ ؛ د. أحمد محمد رفعت ، بعثات المراقبة الدائمة لدى المنظمات الدولية ، دار النهضة العربية ، بدون تاريخ ، ص ١٥ ؛ د. صلاح عبد البديع شلبي ، المرجع السابق ص ١٧ .

وإذ يبدو التشابه اللفظي بين هذه المصطلحات القانونية واضحاً للوهلة الأولى ، إلا أن لكل مصطلح قانوني منها معناه الخاص به ؛ لذا يلزم أن نحدد منذ البداية المعنى القانوني الدقيق لكل من هذه المصطلحات .

١- المجتمع الدولي : La Société Internationale

ينصرف اصطلاح المجتمع الدولي إلى الهيكل الذي تصب فيه أو تشكله الوحدات الأساسية التي يتكون منها هذا الهيكل . فكما أن المجتمع الداخلي ينصرف إلى مجموعة الأشخاص الطبيعية والاعتبارية التي تعتنق مجموعة من العادات والتقاليد ، فإن المجتمع الدولي ينصرف إلى جميع الوحدات الأساسية التي يتكون منها هذا المجتمع والتي تتفق فيما بينها على اتباع نظم قانونية معينة ، وهذه الوحدات هي الدول والمنظمات الدولية ؛ وعلى ذلك فإن المنظمات الدولية تعتبر إحدى الأشخاص الأساسية المكونة للمجتمع الدولي .

٢- النظم الدولية : Institutions Internationales

تشمل النظم الدولية كافة التقاليد والقواعد الأساسية المميزة لجماعة بعينها ، والتي استقرت هذه الجماعة على اتباعها في تنظيمها لما ينشأ داخل إطارها من علاقات وروابط ، ومن هذه النظم نظام المعاهدات الدولية ، نظام العلاقات الدبلوماسية والقنصلية ، نظام البحار والملاحة الدولية .

ويعتبر كل نظام من هذه النظم خطوة تساعد على تنظيم العلاقات الدولية ؛ ومن ثم فإن كل نظام من هذه النظم يعتبر صورة من صور التنظيم الدولي التي

أخضعت العلاقات الدولية للتنظيم بعد أن كانت تقوم على الفوضى .

٣- القانون الدولي العام **Le Droit International Public**

القانون الدولي العام هو مجموعة القواعد القانونية التي تنظم العلاقة بين أشخاص المجتمع الدولي ، فتبين حقوق وواجبات هذه الأشخاص ، كما تنظم الاختصاصات الدولية . ولما كانت المنظمات الدولية شخصاً من هذه الأشخاص؛ لذلك فإنها تعتبر فرعاً رئيسياً للقانون الدولي العام . ولذلك فإن القانون الدولي المعاصر يشمل مجموعة عديدة من الفروع الناشئة عنه ، من بينها فرع رئيسي هو قانون المنظمات الدولية .

٤- التنظيم الدولي :

التنظيم الدولي هو بنيان المجتمع الدولي في مراحله الزمنية المختلفة بقصد الوصول إلى مجتمع منظم ، وذلك عن طريق وضع القواعد التي تحكم تسيير الأمور السياسية والاقتصادية والاجتماعية والفنية بين وحدات هذا المجتمع . حيث بدأ المجتمع الدولي خالياً من أي تنظيم ، ثم تطور هذا المجتمع عبر مراحله الزمنية المختلفة من خلال ظهور العديد من صور وأشكال لهذا التنظيم . مثال ذلك : الدولة ، القانون الدولي العام ، الاتحادات الدولية بأنواعها ، المؤتمرات الدولية ، المنظمات والهيئات الدولية ... إلخ ، وبهذا فنحن نعتبر المنظمة الدولية صورة من صور التنظيم الدولي [١] .

---

(١) الجدير بالذكر أن هناك جانباً كبيراً من شراح القانون الدولي والمنظمات الدولية يستخدمون مصطلح المنظمات الدولية ومصطلح التنظيم الدولي على أنهما مترادفان . =

ولما كان هدف التنظيم الدولي هو إخضاع العلاقات الدولية للنظام والقانون ؛ لذلك يمكن القول أنه قد أضفى على المجتمع الدولي عنصر التنظيم بعد أن ظل فترة طويلة مجتمعاً ناقص التنظيم ، أي أن التنظيم الدولي هو تنظيم للمجتمع الدولي .

٥- المنظمة الدولية : L`Organisation Internationale

المنظمة الدولية هي هيئة مشتركة تتفق مجموعة من الدول على إنشائها ، وذلك لتحقيق أهدافها المشتركة ، عن طريق منحها اختصاصاً ذاتياً معترفاً به ، وذلك كله من أجل تنظيم العلاقات بين هذه الدول .

وبهذا المعنى تعتبر المنظمات الدولية صورة من صور التنظيم الدولي ، بل إنها تشكل مرحلة هامة من مراحل تطوره .

= إلا أننا نعتقد – مع أستاذنا الدكتور عبد العزيز سرحان – أن المنظمة الدولية هي إحدى صور التنظيم الدولي ، لأن هذا الأخير لا يقتصر على المنظمات الدولية وحدها ، بل يمتد ليشمل العديد من الصور الأخرى كما هو موضح بالمتن .

راجع : د. عبد العزيز سرحان ، المرجع السابق ، ص ١٦ ، ١٧ ؛ د. محمد اسماعيل علي ، الوجيز في المنظمات الدولية ، دار الكتاب الجامعي ، ١٩٨٢ ، ص ٣٨ ؛ د. محمد سامي عبد الحميد ، أصول القانون الدولي العام ، الجزء الأول ، الجماعة الدولية ، الطبعة الخامسة ، دار المطبوعات الجامعية ، ١٩٩٦ ، ص ٢٤٦ وما بعدها .

بذلك يتضح لنا أن كل مصطلح من المصطلحات الخمسة السابقة له معنـــاه الخاص به ، كذلك يتبين لنا الفارق الواضح بينها [١] .

(١) للمزيد من التفاصيل راجع : د. محمد سامي عبد الحميد ، د. محمد السعيد الدقاق ، د. مصطفي سلامه حسين ، قانون التنظيم الدولي ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، ١٩٩٨ ، ص ٢٠١ ، ص ٢٠٢ ؛ د. مفيد شهاب ، المرجع السابق ، ص ٣٥ ؛ د. محمد إسماعيل على ، الوجيز في المنظمات الدولية ، دار الكتاب الجامعي ، ١٩٨٢ ، ص ٣٩ ؛ د. مصطفي أحمد فؤاد ، المنظمات الدولية ، النظرية العامة ، ص ٨٤ وما بعدها .

المبحث الثاني

عناصر المنظمة الدولية

ذكرنا أن المنظمة الدولية تنشأ عن طريق الاتفاق بين الدول للاضطلاع بشأن أو أكثر من الشئون المشتركة بينها ، وعلى ذلك فإنه يلزم لقيام المنظمة الدولية توافر العناصر الآتية :

١- عضوية الدول في المنظمة .

٢- الوثيقة المنشئة للمنظمة .

٣- الإرادة الذاتية للمنظمة .

٤- الاستمرار .

ونعرض بشيء من التفصيل لهذه العناصر [١] :

العنصر الأول - عضوية الدول في المنظمة :

إذا كان إنشاء المنظمة الدولية يتم عن طريق الاتفاق بين الدول ، فإن

---

(١) راجع : د. محمد سامي عبد الحميد ، أصول القانون الدولي العام ، المرجع السابق ، ص ٢٤٨ وما بعدها ؛ د. صلاح الدين عامر ، قانون التنظيم الدولي ، المرجع السابق ، ص ٢٠٣ : ٢٠٥ ؛ د. مفيد شهاب ، المرجع السابق ، ص ٣٦ : ٤٣ ؛ د. إبراهيم العناني ، المنظمات الدولية العالمية ، المرجع السابق ، ص ٩ وما بعدها ؛ د. محمد السعيد الدقاق ود. مصطفى سلامة حسين ، التنظيم الدولي ، الجزء الأول : الأشخاص ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، ١٩٧٧ ، ص٩٣ وما بعدها ؛ د. أحمد رفعت ، بعثات المراقبة الدائمة لدى المنظمات الدولية ، المرجع السابق ، ص ١٦ وما بعدها ؛ د. صلاح شلبي ، المرجع السابق ، ص ١٩ وما بعدها .

ذلك يقتضي أن يكون أعضاء المنظمة الدولية دولا كاملة السيادة والاستقلال ، متمتعة على صعيد العلاقات الدولية بالشخصية القانونية . وتُمثّل هذه الدول في المنظمة الدولية عن طريق ممثلين لحكوماتها ، ولذلك يطلق عليها المنظمات الدولية الحكومية Organisations Gouvernementales تمييزاً لها عن المنظمات الدولية غير الحكومية Organisations non-Gouvernementales أو المنظمات الدولية الخاصة ، مثل اتحاد المحاربين القدماء والاتحادات الدولية للصحفيين والطيارين والمحامين كاتحاد المحامين العرب والصليب الأحمر الدولي .... إلخ .

المنظمات الدولية غير الحكومية :

وهذه المنظمات تختلف اختصاصاتها وقواعدها اختلافاً بيناً ، كما أنها تتعدد في شتى المجالات ، بحيث أمكن أن يتجاوز عددها حالياً ثلاثة آلاف منظمة . وقد عرفها المجلس الاقتصادي والاجتماعي في قراره رقم ٢٨٨ الصادر في ٢٧ فبراير ١٩٥٠ بأنها : " كل منظمة دولية لم تنشأ بطريق الاتفاقات بين الحكومات تعتبر منظمة دولية غير حكومية " . فكأن المجلس يعرف المنظمة الدولية غير الحكومية بطريق النفي ، أي عندما لا تكون قد تكونت بالاتفاق فيما بين الحكومات ، ولذلك سميت بالمنظمات غير الحكومية ، إنها تنشأ بين أفراد هيئات خاصة أو عامة من دول مختلفة ، بهدف زيادة التعاون في المجالات الاجتماعية والعلمية والأدبية والدينية والرياضية والدفاع عن مصالحها ومبادئها على الصعيد الدولي .

وتلعب المنظمات الدولية غير الحكومية دوراً هاماً في العلاقات الدولية والتقارب بين شعوب الدول المختلفة والإسهام في خلق قواعد القانون الدولي ، ومن هنا كان حرص المنظمات الدولية الحكومية على تنسيق التعاون معها . مثال ذلك ما كانت تقرره المادة ٢٥ من عهد عصبة الأمم بشأن تنظيم التعاون مع جمعيات الصليب الأحمر ، وما تقرره المادة ٧١ من ميثاق الأمم المتحدة بشأن تنسيق التعاون مع المنظمات الدولية غير الحكومية بصفة عامة ، حيث تقرر أن " للمجلس الاقتصادي والاجتماعي أن يجري الترتيبات المناسبة للتشاور مع الهيئات غير الحكومية التي تُعنى بالمسائل الداخلة في اختصاصاته . وهذه الترتيبات قد يجريها المجلس مع هيئات دولية ، كما أنه قد يجريها ، إذا رأى ذلك ملائماً ، مع هيئات أهلية وبعد التشاور مع عضو الأمم المتحدة ذي الشأن " .

وقد أقام المجلس بالفعل نظاماً للتشاور مع المنظمات الدولية غير الحكومية حيث يستفيد من خبراتها فيما يدخل في نطاق اختصاصه .

وتتمتع المنظمات الدولية غير الحكومية بالشخصية المعنوية Personalité Morale ، ولكنها تخضع للقانون الداخلي لدولة ما أو لعدة دول ، ولذلك فهي تخرج عن نطاق دراستنا .

المنظمات الدولية الحكومية :

تضم المنظمات الدولية الحكومية الدول وليس الأفراد أو الهيئات الخاصة بصفة أساسية . وقد توجد بعض المنظمات الحكومية التي يُمثل فيها الأفراد

بوصفهم نواباً عن نقابات أو فئات خاصة ، لكن في جميع الأحوال يتم اختيار هؤلاء المندوبون عن طريق حكومات الدول الأعضاء .

على أن بعض المنظمات الدولية الحكومية تسمح بعضويتها بصفة استثنائية لوحدات لا ينطبق عليها وصف الدولة كاملة السيادة والاستقلال ، مثال ذلك ما تسمح به منظمة الصحة العالمية ومنظمة اليونسكو والاتحاد الدولي للمواصلات السلكية واللاسلكية من جواز قبول بعض المقاطعات والأقاليم التي تتمتع بقدر من الحكم الذاتي ، والتي يكون لها من المصالح ما يدعو إلى أن يكون لها تمثيل مستقل عن دولة الأصل .

ويزيد عدد المنظمات الدولية غير الحكومية عن المنظمات الحكومية ، إذ بينما تتجاوز الأولى ثلاثة آلاف منظمة تبلغ الثانية حوالي ثلاثمائة منظمة .

نوع العضوية في المنظمة الدولية الحكومية [1]:

يطلق على الدول التي تشترك في وثيقة إنشاء المنظمة أعضاء

أصليون ، مثال ذلك الدول التي اشتركت في مؤتمر سان فرانسسكو عام ١٩٤٥ ، والتي وقعت الميثاق وصدقت عليه . والدول التي وقعت قبل ذلك تصريح الأمم المتحدة الصادر في أول يناير ١٩٤٢ ، والتي وقعت على ميثاق الأمم

---

(١) د. إبراهيم العناني ، المنظمات الدولية الإقليمية ، القاهرة ، ١٩٩٥ ، ص ٤٧ وما بعدها ؛ د. محمد السعيد الدقاق ود. مصطفى سلامة حسين ، التنظيم الدولي ، المرجع السابق ، ص ١١٤ وما بعدها ؛ د. أحمد رفعت ، بعثات المراقبة المراقبة الدائمة ... ، المرجع السابق ، ص ٥١ ؛ د. صلاح شلبي ، المرجع السابق ، ص ٣٩ وما بعدها .

المتحدة وصدقت عليه . وقد بلغ عدد الأعضاء الأصليين في الأمم المتحدة ٥١ عضواً . ويعتبر أعضاء أصليون في الاتحاد الأوربي (الاتحاد الأوربي الآن هو الجماعات الأوربية الثلاث سابقا ، وهي : جماعة الفحم والصلب – الجماعة الاقتصادية الأو ربية – الجماعة الأوربية للنشاط الذرى) [1] الدول الأوربية الست التي وقعت على معاهدة باريس ١٩٥١ ومعاهدات روما عام ١٩٥٧ . كما يعتبر أعضاء أصليون في جامعة الدول العربية الدول السبع التي صدقت على ميثاق الجامعة عام ١٩٤٥ . ويعتبر أعضاء أصليون في الاتحاد الأفريقي (الاتحاد الأفريقي الآن هو منظمة الوحدة الأفريقية سابقا) الدول التي وقعت على ميثاق هذه المنظمة عام ١٩٦٣ وعددها ٣٢ دولة .

ويطلق على الأعضاء الذين ينضمون إلى المنظمة الدولية بعد إنشائها أعضاء منضمون ، ولقد انضم إلى عضوية الأمم المتحدة ١٤٠ عضواً ، وانضم إلى الاتحاد الأوربي تسعة أعضاء . كما انضم إلى منظمة الوحدة الأفريقية (حاليا الاتحاد الأفريقي) ٢١ دولة ، وانضم إلى جامعة الدول العربية خمسة عشر عضواً بعد إنشائها .

والأصل أن العضو المنضم في المنظمة لا يختلف في مركزه القانوني عن العضو الأصلي ، إذ يتمتع الأول بكافة الحقوق ويتحمل بكافة الالتزامات التي يتمتع بها ويتحملها الثاني .

---

(١) جمعت معاهدة ماسترخت بهولندا عام ١٩٩٢ هذه الجماعات الثلاث تحت اسم " الاتحاد الأوروبي " .

وإذا كانت العضوية في المنظمات الدولية مقصورة على الـدول المسـتقلة ذات السيادة ، إلا أن بعض المنظمات الدولية أعطت لبعض الوحدات التـي لا تتوافر فيها أركان قيام الدولة حق حضور الجلسات بصفة مراقب . وهذا الحق يعطيها حق الاستماع والمناقشة وإلقاء البيانات دون أن يكون لهـا حـق فـي التصويت . وهذا ما أقرته الجمعية العامة للأمم المتحـدة لمنظمـة التحريـر الفلسطينية .

وإلى جانب العضوية الأصلية والعضوية بالانضمام وصفة المراقـب فقـد أخذت الجماعة الاقتصادية الأوربية التابعة للاتحاد الأوربي بما أسمته بالـدول المنتسبة للجماعـة الأوربيـة Les États Associes à la Communauté Européenne ، حيث عرضت المادة ٢٣٨ من معاهدة إنشائها لإمكان إنشاء نظام الانتساب للجماعة Association من جانب دولة أخرى ليست عضوا في الجماعة . ويختلف الانتساب عن العضوية حيث لا يتمتع المنتسب بكل الحقوق والالتزامات التي تقوم عليها الجماعة ، وإنما يكون له وضع خاص يتقرر فـي اتفاقية خاصة بذلك .

وأخيراً فإنه يوجد نظام لربط دول أخرى باتفاقيات مع الجماعة الاقتصادية الأوربية ، تضمن بها بعض الامتيازات والحقوق .

وعلى ذلك فإن العضوية أو الارتباط بالمنظمة الدولية يكون على النحـو التالي :

عضوية أصلية – عضوية بالانضمام – مراقب – انتساب – ارتباط اتفاقي.

العنصر الثاني - الوثيقة المنشئة للمنظمة :

ذكـــرنا أن المنظمة الدولية تنشأ بناء على وثيقة تتفق مجموعة من الدول عليها ، وعلى ذلك فإن وجود المنظمـــة الدوليـــة لابـــد وأن يســـتند بالضرورة إلى وثيقة دولية تنشئها وتخرجها إلى حيز الوجود . وتحدد هـــذه الوثيقة أهداف المنظمة واختصاصاتها والأجهزة المختلفة المسند إليها تحقيق هذه الأهداف .

وهذه الوثيقة قد يطلق عليها " عهد Pacte " كما هو الحال بالنســـبة لعهـــد عصبة الأمم ، وقد يطلق عليها " دستور Constitution " كمـــا هـــو الحـــال بالنسبة لدستور منظمة العمل الدولية ، وقد يطلق عليها " ميثاق Charte " كما هو الحال بالنسبة لميثاق الأمم المتحدة وميثاق جامعة الدول العربية ، وقد يطلق عليها " اتفاقية Convention " كما هو الحال بالنسبة لاتفاقية " بريتون وودز " الخاصة بإنشاء كل من البنك الدولي للإنشاء والتعمير وصندوق النقد الـــدولي ، وقد يطلق عليها " معاهدة Traité " كما هو الحال بالنسبة لمعاهـــدات إنشـــاء الجماعات الأوربية والمعروفة الآن باسم الاتحاد الأوربي .

وتتكون هذه الوثيقة عادة من ديباجة Preambule وأحكـــام Dispositif تكون عادة في شكل مواد ، وقد تتبعها ملاحق Annexes . وتحـــدد الديباجـــة الأسباب والبواعث التي دعت إلى إنشاء المنظمة ، أما الأحكام فتتضمن كل ما يتعلق بأهداف المنظمة ومبادئها وشروط عضـــويتها وشخصـــيتها القانونيـــة ،

وفروعها واختصاصاتها ، والقواعد الأساسية الخاصة بنظام عمل الفروع واللجان ، وقواعد التصويت وطرق تنفيذ القرارات .... إلخ [١] .

وعلى ذلك تتميز نشأة المنظمة الدولية عن نشأة الدولة . إذ بينما تنشأ الدولة بتوافر الأركان الأساسية لقيامها (الشعب – الإقليم – السلطة السياسية) ، حيث لا تحتاج إلى اتفاق دولي ينشئها ، إلا أن المنظمة الدولية تحتاج بالضرورة إلى مثل هذا الاتفاق حتى تخرج إلى حيز الوجود . وسوف نعرض للتكييف القانوني لوثيقة إنشاء المنظمة الدولية ، ولقواعد تفسيرها والتحفظ عليها ، وتعديلها كما يلي :

أولاً – الطبيعة القانونية للوثيقة المنشئة للمنظمة الدولية :

تتميز المواثيق المنشئة للمنظمات الدولية بطبيعة مزدوجة : فهي من حيث الشكل تعتبر معاهدات دولية ، وهي من حيث المضمون تعتبر ذات طبيعة دستورية .

١- المواثيق المنشئة للمنظمات الدولية معاهدات دولية :

تعتبر المواثيق المنشئة للمنظمات الدولية من حيث الشكل معاهدات دولية مبرمة بين أطرافها تخضع لكل الأحكام الخاصة بصحة انعقاد المعاهدات والتصديق عليها وسريانها وفقاً لأحكام اتفاقية فيينا عام ١٩٦٩ الخاصة بقانون المعاهدات ، ولهذا تنص المادة الخامسة من هذه الاتفاقية على أنها تطبق على

---

(١) د. مفيد شهاب ، المنظمات الدولية ، ١٩٨٥ ، دار النهضة العربية ، ص ٧٤ ؛ د. إبراهيم العناني ، المنظمات الدولية الإقليمية ، المرجع السابق ، ص ٢٣ وما بعدها .

كل معاهدة تعد الميثاق المنشئ لمنظمة دولية وكذلك على كل معاهدة يتم إقرارها داخل إحدى المنظمات الدولية مع مراعاة كل قاعدة من القواعد التي تحكم نشاط المنظمة .

٢-المواثيق المنشئة للمنظمات الدولية ذات طبيعة دستورية :

تتمتع المواثيق المنشئة للمنظمات الدولية بطبيعة دستورية لأنها هي التي تُنشئ المنظمة وتُنشئ أجهزتها وتحدد اختصاصات وسلطات هذه الأجهزة وعلاقة كل منها بالآخر . كذلك فهي المصدر الأعلى لقانون المنظمة والذي يتمتع بمركز الصدارة بين المصادر الأخرى لقانونها . وتلك هي خصائص أي دستور في إطار النظام القانوني الداخلي للدولة (١) .

كما تعتبر الوثيقة المنشئة للمنظمة الدولية القانون الأسمى للدول الأعضاء فيها ، وهذا يعني أن لها قيمة قانونية تعلو على القيمة القانونية لجميع التعهدات والاتفاقيات الدولية التي ترتبط بها الدول الأعضاء ، سواء كان هذا الارتباط سابقاً على وضع الوثيقة المنشئة للمنظمة أم لاحقاً على وضعها .

فإذا حدث تعارض في الأحكام بين تعهدات الأعضاء وبين الوثيقة المنشئة للمنظمة تكون الأولوية لتطبيق أحكام هذه الأخيرة وهذا ما نصت عليه صراحة مواثيق إنشاء المنظمات الدولية ، مثل ميثاق منظمة الأمم المتحدة وعهد عصبة الأمم (٢) .

---

(١) د. أحمد أبو الوفا ، الوسيط في قانون المنظمات الدولية ، الطبعة الخامسة ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٨ ، ص ١٣٣ .

(٢) تنص المادة ١٠٣ من ميثاق الأمم المتحدة على أنه " إذا تعارضت الالتزامات التي يرتبط بها أعضاء الأمم المتحدة وفقاً لأحكام هذا الميثاق مع أي التزام دولي آخر يرتبطون به فالعبرة بالتزاماتهم المترتبة على هذا الميثاق " .

ثانياً - تفسير الوثيقة المنشئة للمنظمة الدولية :

قد يشوب أحد النصوص المكونة للوثيقة المنشئة للمنظمة بعض الغموض بحيث لا يكون على القدر الكافي من الوضوح اللازم لفهمه وتفسيره ، مما يؤدي إلى نشوء نزاع دولي بسبب تمسك كل طرف بوجهة نظره في التفسير . فما هي الجهة التي يناط بها تفسير الوثيقة المنشئة للمنظمة الدولية ، وعلى أي أساس يتم تفسير هذه الوثيقة ؟ .

المسألة الأولى - الاختصاص بتفسير الوثيقة :

تقضي القواعد العامة أن لواضع القانون حق تفسيره ، أي أن الدول الأعضاء في المنظمة هي التي تملك حق تفسير ما غمض من نصوص الوثيقة المنشئة لهذه المنظمة . وإذا كان لواضع القانون حق تفسيره فإنه يكون له من باب أولى أن يرخص لهيئات أخرى بهذه المهمة ، كأن يوكل إلى فرع من فروع المنظمة القيام بهذه المهمة . ومن الناحية العملية نجد أن محكمة العدل الدولية هي أكثر الجهات القضائية تعرضاً لتفسير مواثيق المنظمات الدولية

= كما نصت المادة ٢٠ من عهد عصبة الأمم على أنه " يوافق أعضاء العصبة - كل فيما يخصه - على أن هذا العهد يلغي جميع الاتفاقات الخاصة السابقة عليه والتي تتعارض أحكامها مع أحكامه ، كما يتعهدون رسمياً بألا يعقدوا في المستقبل اتفاقات تتعارض مع العهد . وفي الحالة التي يكون فيها أحد أعضاء العصبة قد التزم قبل دخوله عضواً في العصبة بالتزامات تتعارض مع أحكام هذا العهد ، فإنه يكون من واجب هذا العضو أن يتخذ على الفور الخطوات التي تحرره من هذه الالتزامات " . راجع : د. مفيد شهاب ، المرجع السابق ، ص ٧٣ ، ٧٤ ؛ د. إبراهيم العنان ، المنظمات الدولية ، ١٩٩٥ ، ص ٢٩ .

بصفة عامة وميثاق الأمم المتحدة بصفة خاصة . كما أن اتفاقية إنشاء صندوق النقد الدولي تنص في المادة ٨١ منها على أن يتولى تفسير الوثيقة المنشئة للصندوق مكتب المديرين التنفيذيين أو مكتب المحافظين . وتنص المادة ٧٥ من دستور منظمة الصحة العالمية على أن يتولى تفسير الوثيقة المنشئة لها جمعية المنظمة .

خلاصة ذلك أنه إذا حددت وثيقة إنشاء المنظمة جهة معينة لتفسير نصوصها فمن الضروري احترام هذا التحديد ، وإذا لم تحدد هذه الوثيقة هذه الجهة فإن إعمال القواعد العامة في القانون الدولي تكون هي الواجبة التطبيق ، وتقضي هذه القواعد بأنه عند عدم الاتفاق على جهة معينة للقيام بمهمة التفسير فإن تحديد هذه الجهة يتم عن طريق اللجوء إلى الجهات القضائية كمحكمة العدل الدولية أو لجان التوفيق [١] .

المسألة الثانية – كيفية تفسير الوثيقة :

تواجه مسألة تفسير الوثيقة المنشئة للمنظمة الدولية صعوبة كبيرة ، وذلك بسبب عدم وجود وسائل محددة أو قواعد ثابتة متفق عليها للالتزام بها في تفسير النص الغامض .

ورغم عدم وجود هذه الوسائل أو القواعد العامة فإن عملية التفسير تتم في إطار بعض المبادئ التي تخضع لقواعد المنطق المسلّم بها في التفسير . وأياً

---

(١) د. إبراهيم العناني ، المنظمات الدولية الإقليمية ، المرجع السابق ، ص ٣٠ وما بعدها .

كان الأمر فهناك مدرستان في تفسير المعاهدات عموماً ، هما مدرسة التفسير الضيق ومدرسة التفسير الواسع :

١- مدرسة التفسير الضيق :

تقضي مدرسة التفسير الضيق بالأخذ بالتفسير الحرفي للنصوص ، بحيث تقتصر المعاني على الألفاظ والمباني دون التوسع في الأولى على حساب الثانية . ولقد ظهرت هذه المدرسة مع تمسك الدول بسيادتها شبه المطلقة ، ذلك أن المنظمة إذ تورد في اختصاصاتها بعض القيود على سيادة الدول لصالح المنظمة ذاتها ، إنما تحرم الدولة من سلطتها المطلقة في هذا الأمر ؛ ولذلك جرت الاتجاهات الفقهية حتى عام ١٩٤٥ ، عام إبرام ميثاق الأمم المتحدة ، على الأخذ بالتفسير الضيق للوثائق المنشئة للمنظمات الدولية ، بحيث لا يجب التوسع في اختصاصاتها على اعتبار أن الأصل هو تمتع الدولة بكامل سيادتها وأن الاستثناء هو التنازل عن جزء من هذه السيادة للمنظمة الدولية .

ولقد انتقد الفقه الدولي مدرسة التفسير الضيق على أساس أنها تعطل عمل المنظمات الدولية ومن ثم فهي لا تعمل على تطوير قواعد القانون الدولي ، بل تؤدي إلى جموده وعدم مسايرته لتطورات الحياة الدولية ؛ لذلك أدت هذه الانتقادات إلى هجر مدرسة التفسير الضيق ، واعتناق تفسير أكثر اتساعاً ومرونة ، بدأت تتضح معالمه منذ عام ١٩٤٥ ، وقد تأيد هذا الاتجاه من جانب القضاء الدولي خاصة محكمة العدل الدولية .

٢- مدرسة التفسير الواسع :

تقوم مدرسة التفسير الواسع لمواثيق إنشاء المنظمات الدولية على اتجاهات عرفية وقضائية ترتكز على عدة محاور رئيسية أهمها :

أ- **الربط بين التفسير وأهداف المنظمة :** بمعنى أن يتم تفسير الوثيقة على أساس يتفق وأهداف المنظمة . وعلى ذلك فإذا كانت هناك حيلولة بين النص الغامض وبين تحقيق أهداف المنظمة ، فإن هذا النص يجب أن يفسر بما يحقق هذه الأهداف.

وتوجد العديد من الآراء الاستشارية لمحكمة العدل الدولية التي تؤكد هذا الاتجاه ، مثال ذلك رأيها الاستشاري باختصاص الجمعية العامة للأمم المتحدة بإنشاء المحكمة الإدارية للأمم المتحدة ، والتي تكفل لموظفي هذه المنظمة حسن أداء عملهم بما يخدم في النهاية تحقيق أهداف المنظمة .

ب- **الربط بين تفسير الوثيقة واختصاصات المنظمة :** تبين وثيقة إنشاء المنظمة الدولية اختصاصاتها على وجه التحديد ، وهذا يعني أن المنظمة تلتزم في الأصل بما ورد في ميثاقها من اختصاصات . لكن المشكلة تثور بالنسبة لمدى إمكان مباشرة المنظمة اختصاصات لم يرد النص عليها صراحة في الوثيقة المنشئة لها . وقد عرفت هذه المشكلة في فقه القانون الدولي بنظرية " الاختصاصات الضمنية " .

والاختصاصات الضمنية هي تلك الاختصاصات التي لا تمنحها الوثيقة المنشئة للمنظمة صراحة ، ولكنها تستخلص ضمناً من ميثاقها ، على أساس أنها اختصاصات ضرورية لتحقيق أهداف المنظمة وممارسة وظائفها .

وينبني على ذلك أن المنظمة الدولية تملك الأهلية لمنح نفسها اختصاصات لم يرد النص عليها صراحة في الميثاق ، بشرط أن تؤدي هذه الاختصاصات الضمنية إلى تحقيق أهداف المنظمة أو مباشرة وظائفها على نحو فعال . ولقد وضع القضاء الدولي نظرية الاختصاصات الضمنية موضع التطبيق في حالات عديدة أبرزها حالة انعدام النص في وثيقة إنشاء المنظمة على اختصاص معين ، يؤدي إعماله إلى المساهمة في تحقيق أهداف المنظمة ، وحالة نشوء أوضاع جديدة لم تكن في حسبان واضعي الوثيقة المنشئة عند وضعها ، كما أيدت الآراء الاستشارية لمحكمة العدل الدولية هذا الاتجاه .

جـ- الربط بين التفسير والشخصية القانونية للمنظمة : من مظاهر التوسع في تفسير الوثيقة المنشئة للمنظمة أن تُفسَّر نصوصها على ضوء تمتعها بالشخصية القانونية الدولية . ذلك أن مجرد التمتع بهذه الصفة يستتبع بالضرورة ودون حاجة إلى نص ، أن تفسر الوثيقة المنشئة للمنظمة على ضوء الآثار المترتبة على ثبوت هذه الشخصية . ومن أهم نتائج ثبوت الشخصية القانونية للمنظمة الدولية ما يلي :

- أن يكون في مكنة المنظمة الدولية المشاركة في خلق قواعد القانون الدولي ، وتقوم بهذه المهمة عن طريق المساهمة في تكوين العرف

الدولي أو الاشتراك في المعاهدات الدولية ، وهما المصدران الأساسيان للقانون الدولي .

- قدرة المنظمة على المطالبات الدولية سواء لدى الدول أو لدى القضاء الدولي .

- التزام المنظمات الدولية بالقانون الدولي ، فتتحمل المسئولية الدولية ، وتثبت لها أهلية التقاضي أمام المحاكم الدولية .

- تمتع المنظمة الدولية بالحصانات والامتيازات الدولية اللازمة لها .

- أن يكون لها ما للشخصية القانونية من حقوق التملك والتعاقد واللجوء إلى المحاكم الوطنية .

وعلى ذلك فإن المنظمة الدولية تمارس كل هذه الاختصاصات حتى ولو لم يرد النص عليها صراحة في وثيقة إنشائها ، باعتبارها اختصاصات يفترضها ثبوت الشخصية القانونية الدولية للمنظمة .

ثالثاً – التحفظ على الوثيقة المنشئة للمنظمة الدولية :

جرى العمل عند التوقيع والتصديق على المعاهدات أن تقبل بعض الدول الالتزام بأحكام المعاهدة بصفة عامة مع عدم سريان نص أو أكثر في حقها ، وتعرف هذه المسألة بالتحفظ على المعاهدات في القانون الدولي .

والحكمة من جواز التحفظ على المعاهدات متعددة الأطراف هي تحقيق مرونة كبيرة في النظام الاتفاقي ، إذ أن جواز التحفظ قد يعطي الفرصة لبعض

الدول الانضمام إلى المعاهدة مع عدم التزامها ببعض نصوصها . ولقد دُعيت محكمة العدل الدولية لإبداء رأيها في موضوع التحفظات الواردة على المعاهدات متعددة الأطراف ، وقالت المحكمة : إن الدولة يمكنها دائماً أن تبدى تحفظها على المعاهدة بشرط أن يتمشى ذلك التحفظ مع الغرض من المعاهدة . وجاءت المادة ١٩ من اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦٩ والمعروفة باسم قانون المعاهدات بحلاً مماثلاً لرأي محكمة العدل الدولية ، حيث تسمح للدولة بإبداء تحفظها اللهم إلا إذا :

١- كان ذلك التحفظ محظوراً في المعاهدة .

٢- كانت المعاهدة تقرر إمكان إيداء تحفظات معينة لا يكون التحفظ المراد إبداؤه من بينها .

٣- كان التحفظ المراد إبداؤه يتعارض مع الهدف والغرض من المعاهدة .

وإذا كانت هذه هي القواعد الخاصة بالتحفظ على المعاهدات الدولية بصفة عامة ، فإن القاعدة هي عدم جواز إبداء التحفظات على مواثيق إنشاء المنظمات الدولية ، وذلك بهدف العمل على تطبيق ذات القواعد في مواجهة كافة الدول الأعضاء . ومع ذلك فقد ترددت الممارسة الدولية بين الالتزام بهذا المبدأ وبين التسليم ببعض التحفظات التي أُبديت في بعض الأحوال ، بشرط موافقة الجهاز الأعلى في المنظمة .

وهذه الأحكام تتمشى مع نص المادة ٢٠ من معاهدة فينا بشأن قانون المعاهدات لعام ١٩٦٩ ، والتي أشارت إلى أنه إذا كانت المعاهدة منشئة لمنظمة

دولية ، ولم تكن تنطوي على نص يحرم إبداء التحفظات ، فإن التحفظ يتطلب بالضرورة موافقة الجهاز المختص في تلك المنظمة .

رابعاً - تعديل الوثيقة المنشئة للمنظمة الدولية :

تقوم الدول بإنشاء المنظمات الدولية لمدة غير محددة - كما سنرى - وتطور الحياة الدولية يقتضى بطبيعة الحال تطور نصوص مواثيق المنظمات الدولية ليواكب تطور الحياة الدولية . ونتيجة ذلك فإن صياغة نصوص ميثاق إنشاء المنظمة - مهما أوتي واضعوها من بلاغة وبيان - تأتي دائماً عاجزة عن مواكبة تطور الحياة الدولية . ومن ناحية أخرى فإن مباشرة المنظمة الدولية لأوجه نشاطها تؤدي دائماً إلى الكشف عن بعض مواطن النقص أو القصور .

ومن هنا فإن تعديل المواثيق المنشئة للمنظمات الدولية يعد من الأمور التي يجرى الحرص على إيضاحها ، ووضع الحلول التي تكفل عدم إثارة الخلاف بشأنها بين الدول الأعضاء .

وإذا كان الغالب أن تقوم بعض أجهزة المنظمة بإجراء التعديل ، في حدود القواعد التي تنطوي عليها نصوص الميثاق ، فإن هناك من الحالات ما يتقرر فيها إجراء التعديلات عن طريق مؤتمر . ومن ناحية أخرى فإن التعديل يجري عادة على مرحلتين : مرحلة اقتراح التعديل والتصويت عليه ، ثم مرحلة التصديق عليه من جانب الدول الأعضاء .

وتجدر الإشارة إلى أن هناك فارقاً بين إجراء تعديل لـنص أو نصـوص محددة في الميثاق ، وبين عملية إعادة النظر في الميثاق بهدف تنقيحه ككـل . وقد ميز ميثاق الأمم المتحدة بوضوح بين هاتين المسألتين ، حيث نصت المادة ١٠٨ من الميثاق على الإجراءات الخاصة بتعديل نص محدد ، بينما نصـت المادة ١٠٩ من الميثاق على القواعد والإجراءات الخاصة بإعادة النظـر فـي الميثاق .

ويختلف أسلوب تعديل المواثيق المنشئة للمنظمات الدولية من منظمة إلـى أخرى : فبعضها يأخذ بقاعدة موافقة الدول الأعضاء كلها على التعـديل ، أي بالإجماع ، بينما يأخذ البعض الآخر بإمكانية إجراء التعديل بالأغلبية . وتقـرر بعض المواثيق السماح للدول التي لا تقبل التعديل بالانسحاب مـن المنظمـة ، مثال ذلك نص المادة ١٩ من ميثاق جامعة الدول العربية الذي يجيـز للدولـة الغير قابلة للتعديل الانسحاب من عضوية الجامعـة دون الالتـزام بـإجراءات الانسحاب العادية ، والتي تقضى بضرورة الإخطار قبـل سـنة مـن تنفيـذ الانسحاب .

العنصر الثالث - الإرادة الذاتية للمنظمة الدولية :

تتمتـع المنظمة الدولية بإرادة ذاتية مستقلة تماماً عن إرادات الدول الأعضاء فيها ، ولعل هذا العنصر هو الذي يميز المنظمة الدوليـة عـن المؤتمرات الدولية باعتبارها تجمعات دولية لا تتمتع بـإرادات مسـتقلة عـن إرادات الدول المشتركة فيها . فما ينتج عن هذه المؤتمرات من قرارات لا يلزم

إلا الدول التي وافقت عليها ، ومن ثم فإن هذه القرارات لا تستمد قوتها الملزمة إلا من إرادة الدول وفي الحدود وبالشروط التي قررتها عند موافقتها عليهـا . أما المنظمة الدولية فتتمتع – على العكس – بإرادة ذاتية ، تعني على الصـعيد القانوني وجود شخصية قانونية خاصة بها ، ويتم التعبير عنها وفق القواعد التي يقررها ميثاقها وفي نطاق الاختصاص المحدد لها . وعلى ذلك فإن هذه الإرادة الذاتية المستقلة تعد مقدمة أساسية للقول بثبوت وصـف الشخصـية القانونيـة للمنظمة الدولية ، كما سنرى في الفصل الخاص بالشخصية القانونية للمنظمـة الدولية .

ولا يختلف الفقه الحديث حول الاعتراف للمنظمة الدولية بالإرادة الذاتية ، بل إنه يعتبر توافرها عنصراً جوهرياً لوجود المنظمة .

وتظهر هذه الإرادة المنفصلة عن إرادات الدول الأعضاء بصورة جلية في حالة الأخذ بقاعدة الأغلبية في التصويت ، حيث تُلزم قرارات المنظمـة كـل الدول الأعضاء بما فيها دول الأقلية التي اعترضت عليها ، ذلك أنها قـرارات صادرة عن المنظمة وتعبر عن إرادتها ، ومن ثم تُلزم كل من ينتمي إليها .

على أن هذه الإرادة توجد كذلك في حالات اشتراط إجمـاع كـل الـدول الأعضاء عند التصويت ، إذ أن القرارات هنا أيضاً تصـدر باسـم المنظمـة وبتأثير قانوني مباشر على الدول ، بل إن بعض الفقهاء يؤكدون تمتع المنظمة بالإرادة الذاتية حتى عندما تقتصر سلطاتها علـى مجـرد جمـع المعلومـات

والوثائق وتبادلها مع الدول ، ذلك أنه حتى في هذه الحالة ، يكون للمنظمة إرادة مستقلة تظهر في كل الأعمال الإدارية والمالية اللازمة لممارسة وظائفها .

ولا يعترف النظام القانوني الدولي في تعامله مع المنظمات الدولية إلا بإرادة المنظمة ، فهو لا يعرف إرادات الدول المكونة لها ولا يرتب أي أثر قانوني إلا على ما يصدر عن المنظمة ، وتعبيراً عن إرادتها الذاتية المنفصلة عن إرادات الدول الأعضاء .

العنصر الرابع – الاستمرار :

تنشأ المنظمة الدولية عادة لتحقيق أهداف ومصالح الدول الأعضاء ، ونظراً لأن المصالح المشتركة التي ترعاها المنظمات الدولية هي بطبيعتها مصالح مستمرة لا يجوز معها التأقيت ؛ لذلك فقد كان عنصر الاستمرار عنصراً ضرورياً لقيام المنظمة الدولية . حيث يساعد هذا العنصر المنظمة على تحقيق الأهداف المنوطة بها ، ومن جهة أخرى فإن هذا الاستمرار هو وحده الكفيل بتحقيق استقلال المنظمة في مواجهة أعضائها ، بعكس الحال إذا لم تكن مستمرة ، فإنها تظل مرتبطة بإرادة الدول بالنسبة لكل تصرف يصدر عنها ، وهو ما يتنافى مع العنصر السابق لقيام المنظمة الدولية ، وهو عنصر الإرادة الذاتية .

ولا يعني عنصر الاستمرار ضرورة إسباغ وصف الدوام على كل أجهزة المنظمة ، وإنما يلزم أن تباشر المنظمة – ككيان قانوني – اختصاصها بصفة مستمرة [١].

ويميز هذا العنصر المنظمة الدولية عن المؤتمر الدولي . فعلى حين أن المؤتمر الدولي ينعقد لبحث موضوع معين ثم ينفض ، تنشأ المنظمة الدولية لتمارس اختصاصاتها بصفة مستمرة .

والأصل أن تنشأ المنظمة الدولية دون تحديد للفترة الزمنية التي يستمر فيها وجودها ، فإذا ما طرأت ظروف تستدعي إنهاء ذلك الوجود تثور المشاكل المتعلقة بالتوارث الدولي ، كما حدث بالنسبة لعصبة الأمم . على أن بعض المنظمات الدولية قد تنشأ لمدة معينة كما هو الحال – على سبيل المثال – بالنسبة للجماعة الأوربية للفحم والصلب التي أُنشئت لمدة خمسين عاماً ، على أن مثل هذا التحديد لا يتنافى مع شرط الاستمرار ، ذلك لأنه يكشف عن رغبة الدول المؤسسة في إنشاء منظمة دولية على وجه الاستمرار ، ولكنه يسمح لها بعد انقضاء هذه المدة بإعادة النظر في القواعد الواردة في وثيقة إنشائها على ضوء تجارب الممارسة العملية خلال تلك الفترة .

---

(١) د. مفيد شهاب ، المرجع السابق ، ص ٣٩ ؛ د. إبراهيم العناني ، المنظمات الدولية ، ١٩٩٥ ، ص ١٩ .

المبحث الثالث

تمييز المنظمات الدولية عن غيرها من النظم المشابهة

تكلمنا في المبحثين السابقين عن تعريف المنظمات الدولية وعناصـــرها ، وإلى جانب هذه المنظمات توجد بعض الكيانات أو بعض الظواهر التي تجسد نوعاً من التعاون الاقتصادي بين الأشخاص الطبيعية أو المعنوية التي تنتمـــي إلى أكثر من دولة واحدة . كما أن هناك صوراً من التعاون بين الدول نفسها أو بين الأشخاص العامة فيها . ولما كان الأمر مستقراً على أن هذه الظـــواهر أو هذه النظم لا تعد من قبيل المنظمات الدولية ، نظراً لعدم توافر أركان وعناصر المنظمة الدولية بشأنها ، إلا أن إطلاق وصف الدولية على هذه الظاهرة أو تلك قد يثير الخلط ؛ ولذلك يكون من المناسب أن نعرض لكل من المشروع الدولي العام والشركات دولية النشاط والمشروعات الدولية المشتركة ، وذلك للتعـــرف عليها وبيان الفرق بينها وبين المنظمات الدولية .

والتفرقة بين المنظمة الدولية وهذه الهيئات ليست عديمـــة الفائـــدة ، إذ أن الوصف القانوني الدقيق سوف يؤدي إلى تطبيق القواعد القانونية المناسبة ، فإذا كنا بصدد منظمة دولية انطبقت قواعد وأحكام القـــانون الـــدولي والمنظمـــات الدولية ، أما إذا كنا بصدد مشروع دولي عام أو شركة دولية النشاط أو مشروع دولي مشترك انطبقت القواعد والأحكام التي يخضع لها كل نظام :

أولا – المشروع الدولي العام :

انتشرت على مستوى العالم العديد من الهيئات التي تعمل في المجال الاقتصادي بالتعاون مع الدول . وتعرف هذه الهيئات باسم "المشروعات الدولية العامة"Les Entreprises Internationales Publiques . وللمشروع الدولي العام ملامح أساسية ، تتمثل في أنه يقوم على أساس اقتصادي ، حيث يلزم أن يكون الهدف الرئيسي له إنتاج سلعة أو تقديم خدمات ، وأن تكون المساهمة فيه للدول بصفة أساسية ، وأن يتوافر له نظام قانوني دولي يسمح له بالتحرر من الخضوع الكامل لتشريع وطني بذاته .

ولما كانت المنظمة الدولية هيئة مشتركة تُنشئها مجموعة من الدول لتحقيق أهداف مشتركة وتمنحها اختصاصا ذاتيا معترفا به ، فإن المشروع الدولي العام لا يعد منظمة دولية ، حيث أن هذه الأخيرة تعد أساسا جهازاً لرسم السياسات والعمل المشترك بأسلوب إصدار التوصيات واتخاذ القرارات ، أما المشروع الدولي العام فإنه يستهدف القيام بأعمال مادية مباشرة ، ويعتبر التشاور في نطاق المشروع نوعا من إدارته .

ونظرا لقيام بعض المنظمات الدولية بنوع من الأعمال المادية المباشرة فإن المعيار الدقيق للتفرقة بين كل من المنظمة الدولية والمشروع الدولي العام يكمن في فكرة المشروع Entreprise بالمفهوم الاقتصادي . فإذا توافرت صفة المشروع بالمفهوم الاقتصادي كنا بصدد مشروع دولي عام ، أما إذا انتفت هذه الصفة كنا بصدد منظمة دولية تباشر نوعا من سلطة العمل المباشر ، من ذلك

بعض المنظمات المتخصصة التي تملك بحكم ميثاقها سلطة القيام بأعمال مباشرة خاصة في مجال المعونة الفنية .

أمثلة لبعض المشروعات الدولية العامة :

١- بنك التسويات الدولية : Banque Des Règlements Internationaux الذي أنشأته بعض الدول الأوروبية عام ١٩٣٠ في سويسرا ، ويهدف هذا البنك إلى العمل على تنمية التعاون بين البنوك المركزية للدول الأعضاء ، وتقديم تسهيلات إضافية في مجال التسويات المالية الدولية ، والقيام بدور الوسيط في مجال هذه التسويات (١).

٢- مطار بال - ميلوز : Bale-Mulhouse

الذي أُنشئ بمقتضى اتفاق بين المجلس المركزي السويسري والحكومة الفرنسية عام ١٩٤٩ ، كمشروع مشترك بين الدولتين مقام على أرض فرنسية .

٣- الشركة الأوروبية لتمويل معدات السكك الحديدية :

La Société Européenne pour le Financement du Material Ferrovièrs (Eurofima)

والتي أُنشئت في سويسرا عام ١٩٥٥ بمقتضى اتفاق بين أربع عشرة دولة

---

(١) د. صلاح الدين عامر ، المشروع الدولي العام ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٧٨ ، ص ٢٥ ؛ د. مصطفى سيد عبد الرحمن ، قانون التنظيم الدولي ، الطبعة الأولى ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٠ ، ص ٦٨ ؛ رياض صالح ، ديون العالم الثالث على ضوء أحكام القانون الدولي ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٣ ، ص ٢١٦ .

أوربية ، بقصد تمويل عمليات شراء وحدات السكك الحديدية ومعداتها اللازمة لتطوير هذا المرفق .

٤- الشركة الأوربية لمعالجة النظائر المشعة كيميائيا :

La Société Européenne pour le Traitement Chimique des Combustibles Irradiés (Eurochemic)

التي أُنشئت في بلجيكا عام ١٩٥٧ بمقتضى اتفاق وقعته اثنتا عشرة دولـــة أوربية ، بقصد القيام بعمليات البحث والتصنيع في مجـــال معالجـــة النظـــائر المشعة واستخدام منتجاتها والمساهمة في تكوين كوادر في هذا المجال ، وذلك من أجل تطوير استخدام الطاقة النووية في أقـــاليم الـــدول أعضـــاء المنظمـــة الأوربية للتعاون الاقتصادي.

٥- الهيئة العربية للتصنيع : التي أُنشئت عام ١٩٧٥ بمقتضى اتفاق بين كل من مصر والإمارات العربية المتحدة والسعودية وقطر ، وذلك لبنـــاء قاعـــدة صناعية عربية تكفل إقامة وإنماء وتطوير المجال الصناعي وتحقيق المصـــالح المشتركة للدول العربية المساهمة فيها .

ثانيا – الشركات دولية النشاط :

يشهد العالم الآن عددا كبيرا من المشروعات الاقتصـــادية التـــي تمـــارس نشاطها في أكثر من دولة واحدة تحت سياسة اقتصادية موحدة . ويرجع ذلـــك إلى ظروف اقتصادية بحتة تعود عادة إلى مواقع وجود المـــواد الخـــام وإلـــى ظروف التسويق . ويطلق البعض على هذه المشـــروعات الشـــركات متعـــددة

الجنسية Les Sociétés Multinationales ، والواقع أن هذا الوصف غير دقيق حيث أن هذه الشركات لا تتمتع بأكثر من جنسية ولكنها تباشر نشاطاتها في أكثر من دولة ؛ ولذلك كان وصفها بالشركات دولية النشاط هو الأدق .

ويذهب البعض إلى تمتع هذه الشركات بالشخصية القانونية الدولية قياسا على المنظمات الدولية ، إلا أن الرأي الغالب في الفقه هو أن هذه الشركات تعد من قبيل أشخاص القانون الداخلي ، لأنها لم تنشأ بمقتضى اتفاق دولي كما هو الحال بالنسبة للمنظمات الدولية ، ولأن المساهمة فيها ليست للدول بصفة أساسية ، وأخيرا لأن الغرض من إنشائها هو تحقيق منافع اقتصادية بحتة على خلاف المنظمات الدولية [١] .

وعلى ذلك فإن هذه الشركات تخضع للنظام القانوني الذي يحكمها باعتبارها من أشخاص القانون الداخلي .

ثالثا – المشروع الدولي المشترك :

يُقصد بالمشروعات الدولية المشتركة تلك المشروعات التي تنشأ بمقتضى اتفاق بين طرف محلى أو أكثر –عام أو خاص– وبعض الأطراف الأجنبية – عامة أو خاصة– بقصد تأسيس مشروعات ذات صفة استثمارية في إقليم أحد الأطراف . ويكثر إنشاء هذه المشروعات في الدول النامية بقصد الاستفادة من الخبرات الأجنبية أو رأس المال الأجنبي . ويهدف المشروع الدولي المشترك

(١) د. مصطفى سيد عبد الرحمن ، المرجع السابق ، ص ٧١ .

إلى تحقيق الربح الاقتصادي كما أنه لا ينشأ نتيجة اتفاق دولي ، ولذلك فهو لا يعد من قبيل المنظمات الدولية كما أنه لا يتمتع بالشخصية القانونية الدولية .

نخلص من هذا المبحث إلى أن المنظمات الدولية تختلف عن كل من المشروعات الدولية العامة والشركات دولية النشاط والمشروعات الدولية المشتركة ، حيث أن لكل من هذه النظم قواعد قانونية خاصة تحكمه .

الفصل الثاني

أنواع المنظمات الدولية

ذكرنا أن عدد المنظمات الدولية الحكومية أصبح يتجـاوز الثلاثمائـة منظمة ، ومع كثرة هذا العدد فإنه يكون من المستحيل وضع هذه المنظمـات في قالب واحد ، حيث تتفاوت ظروف وطبيعة كل واحدة منها . مـن أجـل ذلك ، وفي محاولة لسهولة عرض وتحليل هذه المنظمات ، درج الفقه الدولي على وضع معايير متعددة لتقسيمها وتصنيفها إلى أنواع تشترك منظمات كل نوع في خطوطها العامة وعناصرها الرئيسية [١].

ولقد اصطلح غالبية الفقهاء على ثلاثة معايير رئيسية يتم بنـاء عليهـا تقسيم المنظمات الدولية ، فتنقسم المنظمات الدولية علـى ضـوء النطـاق المسموح به لعضويتها إلى منظمات عالمية وأخرى إقليميـة ، كمـا تنقسـم المنظمات الدولية على ضوء ما تتمتع به من اختصاصات إلى منظمات عامة الاختصاص وأخرى متخصصة في شأن مـن الشـئون ، وأخيـراً تنقسـم المنظمات الدولية على ضوء ما تتمتع به من سلطات في مواجهـة الـدول الأعضاء فيها إلى منظمات استشارية وثانية ذات سلطات وثالثـة منظمـات فوق الدول [٢] .

---

(١) د. محمد سامي عبد الحميد ، التنظيم الدولي ، الجماعة الدولية ... ، المرجع السابق ، ص ١٧ ؛ د. أبراهيم العناني ، المنظمات الدولية الإقليمية ، المرجع السابق ، ص ١٧ وما بعدها .

(٢) حول تقسيمات المنظمات الدولية وأنواعها راجع : =

أولا – معيار العضوية Membre :

ذكرنا أن المنظمات الدولية تنقسم بحسب العضوية فيها إلى منظمات عالمية وأخرى إقليمية :

١- المنظمات العالمية Universselle :

تعتبر المنظمة عالمية إذا كانت عضويتها مفتوحة لكل دول العالم ، وذلك بالأسلوب الذي يقرره ميثاقها ، ولذلك فإن المنظمة العالمية تعبر عن مجتمع غير محدود ، ومثال المنظمة العالمية منظمة الأمم المتحدة والمنظمات المتخصصة . وليس معنى أن العضوية في المنظمة العالمية مفتوحة لكل الدول أن يكون لكل دولة الحق في الانضمام إليها دون قيد أو شرط ، إذ كثيرا ما تضع هذه المنظمات شروطا معينة تتطلب توافرها في الدول قبل السماح لها بالعضوية ، من ذلك :

= د. مفيد شهاب ، المرجع السابق ، ص٤٣ ؛ د. إبراهيم العناني ، المنظمات الدولية ، ١٩٩٥ ، ص٢٢ ؛ د. مصطفي سيد عبد الرحمن ، قانون التنظيم الدولي ، الطبعة الأولى ،١٩٩٠ ، دار النهضة العربية ، ص٥٩ ؛ د. صلاح الدين عامر ، قانون التنظيم الدولي ، المرجع السابق ، ص٢٠٣ ؛ د. أحمد أبو الوفا ، الوسيط في قانون المنظمات الدولية ، الطبعة الثانية ، دار النهضة العربية ، ١٩٨٥ – ١٩٨٦ ، ص ٤٥ وما بعدها د. مصطفي أحمد فؤاد ، المرجع السابق ، ص٩٤ وما بعدها ؛ د. عبد العزيز سرحان ، المرجع السابق ، ص٤٧ وما بعدها ؛ د. محمد سامي عبد الحميد و د. محمد السعيد الدقاق ود. مصطفي سلامة حسين ، المرجع السابق ، ص٢٠٤ و٢٠٥ ؛ د. عبد العزيز مخيمر عبد الهادي ، قانون المنظمات الدولية ، ١٩٩٨ ، ص ٢٥ : ٣٠ .

١- تقبل بعض المنظمات الانضمام إليها بمجرد إبداء الرغبة في الانضمام للعضوية ، وتجرى المنظمات المتخصصة على هذه القاعدة بالنسبة للدول الأعضاء في الأمم المتحدة .

٢- تشترط بعض المنظمات ضرورة توافر شروط موضوعية معينة في الدولة طالبة الانضمام قبل قبول عضويتها . مثال ذلك المادة (١/ب) من عهد عصبة الأمم ، التي كانت تشترط في الدولة طالبة الانضمام أن تحكم نفسها بحرية .

٣- وقد يترك الميثاق للمنظمة سلطة تقديرية واسعة فيما يتعلق بقبول دولة معينة عضوا فيها ، فهي التي تقرر أهمية وضرورة قبول الدولة . ومثال ذلك منظمة الأمم المتحدة التي اشترك في تأسيسها إحدى وخمسين دولة ، ثم أجاز ميثاقها انضمام الدول الأخرى بشرط أن تكون محبة للسلام ، وأن تأخذ نفسها بالالتزامات التي يتضمنها الميثاق والتي ترى الأمم المتحدة أنها قادرة على تنفيذ هذه الالتزامات .

٤- وعادة تتضمن مواثيق المنظمات الدولية النص على إجراءات معينة يجب على الدولة طالبة الانضمام مراعاتها عند تقديم طلب الانضمام .

ب- المنظمات الإقليمية Régionale :

تعتبر المنظمة الدولية منظمة إقليمية إذا كانت العضوية فيها مقصورة على دول إقليم معين ، ترتبط فيما بينها برابطة معينة ، على خلاف في تحديد طبيعة هذه الرابطة :

١- فيرى البعض أن المقصود بالإقليمية هنا هي إقليمية الجوار الجغرافي ، أي أن العضوية في المنظمة تقتصر على مجموعة من الدول المتجاورة جغرافيا ، كمنظمة الدول الأمريكية والاتحاد الأفريقي وجامعة الدول العربية .

ويؤخذ على هذا الاتجاه أن الجوار الجغرافي وحده لا يكفي لأن تنشأ بناء عليه المنظمات الإقليمية ، إذ توجد العديد من المنظمات الإقليمية التي لا يجمع بين أعضائها وحدة جغرافية ، مثال ذلك حلف شمال الأطلنطي الذي يشمل دول شمال وغرب الأطلنطي إلى جانب دولا من حوض البحر المتوسط . ومن ناحية أخرى فان المعيار الجغرافي أضيق من أن يكون أساسا لتحديد المنظمات الإقليمية في الوضع الحالي للمجتمع الدولي . فهو قد يكون عاملا قويا في خلق المنظمات الإقليمية ، إلا أنه ليس العامل الوحيد ، إذ أن ذات المنطقة الجغرافية قد تحوى شعوبا مختلفة في اللغة والجنس والثقافة والتقاليد ، الأمر الذي لا يكفي معه الجوار الجغرافي لأن يكون أساسا لإنشاء منظمة إقليمية بين هذه الدول .

٢- لذلك ذهب فريق آخر إلى أن المقصود بالمنظمات الإقليمية تلك التي لا يجمعها الجوار الجغرافي فقط ، بل يجمعها أيضا روابط أيديولوجية وسياسية وثقافية وحضارية وتاريخية ودينية .

ويتعرض هذا الاتجاه للنقد أيضا بسبب تشدده في اشتراط توافر جميع الروابط الجغرافية والأيديولوجية والسياسية والثقافية والحضارية والتاريخية

والدينية لإنشاء المنظمات الإقليمية . ومن ناحية أخرى فإن القول بهذا الاتجاه لا يتفق مع ما هو مستقر بالنسبة للعديد من المنظمات الإقليمية برغم عدم توافر هذه الروابط جميعها .

٣- وأمام هذه الانتقادات ذهب فريق ثالث إلى القول بأن المنظمات الدولية الإقليمية هي تلك التي لا تتجه بطبيعتها نحو العالمية ، بل تقتضي طبيعة أهدافها قصر نطاق العضوية فيها على فئة معينة من الدول ترتبط فيما بينها برباط خاص ، قد يكون جغرافيا ، وقد يكون اقتصاديا ، وقد يكون سياسيا ، وقد يكون ثقافيا ، وقد يكون دينيا .

ويستغرق هذا الاتجاه المنظمات الإقليمية التي تقوم على أساس جغرافي كجامعة الدول العربية والاتحاد الأفريقي ومنظمة الدول الأمريكية ، والمنظمات التي تقوم على أساس اقتصادي كمنظمة الدول المصدرة للبترول (أوبك) ، والمنظمات التي تقوم على أساس أيديولوجي كحلف شمال الأطلنطي ، والمنظمات التي تقوم

على أساس ديني كمنظمة المؤتمر الإسلامي [١] .

---

(١) راجع : د. حازم محمد عتلم ، المنظمات الدولية الإقليمية والمتخصصة ، دار النهضة العربية ، بدون تارخ ، ص ١١٨ وما بعدها .

والجدير بالذكر أن د. أحمد أبو الوفا يقسم المنظمات الدولية من حيث العضوية فيها إلى عالمية وإقليمية وتوليفية . فالعالمية تكون العضوية فيها لكل دول العالم مثل منظمة الأمم المتحدة والمنظمات الدولية المتخصصة والوكالة الدولية للطاقة الذرية ، والإقليمية تقتصر العضوية فيها على منطقة جغرافية معينة مثل جامعة الدول العربية والاتحاد الأفريقي ومنظمة الدول الأمريكية ، أما المنظمات التوليفية فتلك التي =

ثانيا – معيار الاختصاص Compétence :

تنقسم المنظمات الدولية من حيث اختصاصاتها ونشاطاتها إلى منظمات عامة أو شاملة ومنظمات خاصة أو متخصصة .

أ- المنظمات العامة Générale :

تكون المنظمة الدولية عامة إذا كانت تقوم بممارسة اختصاصات تغطى كافة قطاعات الأنشطة في المجتمع الدولي ، سواء كانت هذه النشاطات سياسية أم اقتصادية أم اجتماعية أم ثقافية..إلخ ، ويندرج تحت هذا النوع الأمم المتحدة ، والاتحاد الأفريقي ، وجامعة الدول العربية ، ومنظمة الدول الأمريكية ، والاتحاد الأوربي .

ب- المنظمات الخاصة أو المتخصصة Spéciale-Spécialisée :

تكون المنظمة الدولية خاصة أو متخصصة إذا كانت تختص بممارسة نوع معين من أنواع النشاط : قد يكون اقتصاديا مثل البنك الدولي للإنشاء والتعمير وصندوق النقد الدولي ، وقد يكون فنيا مثل منظمة الطيران المدني

= لا تمتد العضوية فيها إلى نطاق إقليمي واسع كما أنها لا يقتصر تكوينها على منطقة إقليمية معينة ، وإنما تتميز بوجود نوع من التوليفة في تكوينها ، حيث يمكن أن تضم بين جنباتها عددا من الدول التي تنتمي إلى مناطق جغرافية مختلفة . وتستند هذه المنظمات إلى أساس مشترك يجمع بين أعضائها . هذا الأساس قد يكون اقتصاديا مثل منظمة الدول المصدرة للبترول ، وقد يكون دينياً مثل منظمة المؤتمر الإسلامي ، وقد يكون أيديولوجياً مثل منظمة حلف شمال الأطلنطي . راجع : د. أحمد أبو الوفا ، المرجع السابق ، ص ٤٣ : ٤٥ .

الدولية ومنظمة العمل الدولية ، وقد يكون صحيا مثل منظمة الصحة العالمية ، وقد يكون عسكريا مثل حلف شمال الأطلنطي واتحاد أوربا الغربية وحلف وارسو .

ثالثا – معيار السلطات Pouvoirs :

تتمتع المنظمات الدولية -كقاعدة عامة- بمجموعة من السلطات اللازمة لتحقيق أهدافها ولإدارة عملها الداخلي . وتتفاوت هذه المنظمات فيما بينها من حيث القدر الذي تمارسه من هذه السلطات ، بل إن هذه السلطات تتفاوت داخل المنظمة الواحدة ، حيث تتدرج من الضعف إلى القوة على النحو التالي :

أ- منظمات استشارية Consultative :

وهي المنظمات التي لا تتمتع بأي قدر من السلطات في مواجهة أعضائها ، حيث نجد العديد من المنظمات التي لا تمارس أية سلطة حقيقية حيال الدول . فلا تقوم إلا ببعض الأعمال المادية التي لا يترتب عليها أي أثر قانوني ملزم في مواجهة الدول . ومن أمثلة الأعمال التي تمارسها هذه المنظمات : القيام بجمع المعلومات أو عمل الدراسات ، أو تبادل الوثائق والمعلومات . ومن المنظمات التي ينطبق عليها هذا الوصف : المنظمة الاستشارية البحرية ، ومنظمة الأرصاد الجوية ، والأمم المتحدة فيما يتعلق بتوصيات الجمعية العامة والآراء الاستشارية التي تصدرها محكمة العدل الدولية .

ب- منظمات ذات سلطات :

إلى جانب المنظمات الاستشارية وُجدت العديد من المنظمات الدولية التي تملك إصدار سلطات تلزم الدول ولو في بعض الأحيان ، وفي هذه الحالــة يوجد تنازل فعلى عن بعض السلطات من جانب الدول الأعضاء . ومن أهم أمثلة هذه السلطات : قرارات مجلس الأمن وفقا للفصل السابع مــن ميثــاق الأمم المتحدة ، والسلطات الممنــوحة لمنظمــة الطيران المدني الدوليــة ، والأحكام

القضائية الصادرة عن محكمة العدل الدولية .

جــ- منظمات فوق الدول Supra-nationales :

إلى جانب المنظمات الاستشارية والمنظمات ذات السلطات يوجد نــوع ثالث من المنظمات الدولية ، منظمات لا تتوجه بخطابها إلى الدول الأعضاء فحسب ، بل تتعداهم إلى رعايا هذه الدول ، وهذا يعنــى أن أثــر الخطــاب والإلزام يتناول أيضا رعايا الدول بصورة مباشرة ودون حاجة لتدخل الدول المعنية . والمثل الحي على ذلك الجماعات الأوربية الثلاث (جماعة الفحــم والصلب – الجماعة الاقتصادية الأوربية – الجماعة الأوربية للنشاط الذرى) والمعروفة الآن باسم الاتحاد الأوربي ، حيث يجد المواطن الأوربي نفســه مخاطبا ومعنيا مباشرة بأحكام ونصوص مواثيق إنشاء هــذه الجماعــات ، ولذلك فقد قطعت هذه المنظمات شوطا طــويلا نحــو الوحــدة الاقتصــادية والسياسية بين أعضائها .

الفصل الثالث

أهداف ومبادئ المنظمات الدولية

تنشأ المنظمة الدولية عادة لتحقيق أهداف أو أغراض معينة يُنص عليها في وثيقة إنشائها ، وحتى تستطيع هذه المنظمة تحقيق هذه الأهــداف فإنهــا تعتنق مجموعة من الضوابط والمبادئ التي تساعدها على تحقيق أهــدافها . وسوف نعرض لأهداف المنظمة الدولية ومبادئها في المبحثين التاليين :

المبحث الأول

أهداف المنظمات الدولية

لكل منظمة دولية هدف أو أكثر ، وقد يكون هذا الهدف عسكريا كالدفاع عن دولة معينة ، مثال ذلك الأحلاف العسكرية كحلف وارسو وحلف الأطلنطي . وقد يكون هذا الهدف اقتصاديا كما هو الحال بالنسبة للبنك الدولي للإنشاء والتعمير وصندوق النقد الدولي . وقد يكون فنيا كما هو الحال بالنسبة للوكالة الدولية للطاقة الذرية .

ورغم أن كل منظمة لها أهدافها الخاصة ، إلا أنه يمكن القول أن هناك أرضية مشتركة أو مجموعة من الأهداف تستغرق الأهداف المنصوص عليها في مواثيق إنشاء المنظمات الدولية عموما . وتدور هذه الأهداف حول تحقيق الأمن والسلام الدوليين ، وتحقيق التعاون الدولي في المجالات المختلفة ، وتحقيق الاستقلال للشعوب المستعمَرة .

١- تحقيق الأمن والسلام الدوليين :

إن التعاون والتضامن بين الدول يكون عديم الفائدة إذا بقيت كل دولة محتفظة بحقها الكامل في اللجوء إلى القوة وتهديد السلام والأمن الدوليين ، لهذا فإن غاية وجود المنظمات الدولية تكمن أساسا في السعي نحو وضع مسئولية حفظ السلام والأمن الدوليين في المجتمع الدولي في إطار من التنظيم

الدولي ، وأن تتفق الدول في تسوية منازعاتها وفقا للقانون عن طريق اللجوء إلى التسوية السلمية .

ولما كانت الحرب مشروعة في ظل القانون الدولي التقليدي ، وفي وقت لم تكن فيه المنظمات الدولية أمرا ملموسا ، ولما كان اللجوء إلى القوة وسيلة من وسائل التسوية المعترف بها للمنازعات الدولية ، وذلك كله باعتباره مظهرا من مظاهر السيادة المطلقة أو شبه المطلقة المعترف بها للدولة في آنذاك ، لما كان ذلك فقد اتجهت أنظار الدول نحو السعي لتجنب الحروب ، وبدأ ذلك بمحاولات لتنظيمها ومحاولة الحد من أسبابها بل وإدانتها وإعلان عدم مشروعيتها [(١)] .

ولقد شارك الفقه الدولي في تدعيم هذا الاتجاه ، حيث رأي البعض التفرقة بين الحرب العدوانية وهي تمثل جريمة دولية ، والحرب الدفاعية التي يُنظر إليها كعمل مشروع . واتجه البعض الآخر إلى تحريم الحرب واستخدام القوة في جميع الأحوال ، حتى لو كان ذلك للدفاع عن -أو لاسترداد- حق مسلوب ، ووجوب الالتجاء إلى طرق التسوية السلمية للمنازعات .

وكان من نتيجة هذه الآراء أن لجأت الدول إلى إبرام معاهدات

---

(١) د. محمد السعيد الدقاق ود. مصطفى سلامة حسين ، التنظيم الدولي ، المرجع السابق ، ص ٩٦ وما بعدها .

تقيد من استخدام القوة كوسيلة لتسوية المنازعات ، وقد بدأ ذلك باتفاقيات ثنائية وخاصة عام ١٨١٥ ، ثم أبرمت اتفاقيات جماعية للتسوية السلمية للمنازعات الدولية ، مثل اتفاقيات لاهاي عام ١٨٩٩ وعام ١٩٠٧ .

ونتيجة لتطور أساليب الحرب أثناء وبعد الحرب العالمية الأولى زادت مطالبة الرأي العام العالمي بضرورة تحريم الحرب التي كان يعتبرها القانون الدولي التقليدي وسيلة مشروعة لفض المنازعات ، وتولت المنظمات الدولية مسئولية مناهضة الحرب وتحقيق مبدأ الأمن الجماعي .

وتتلخص فكرة الأمن الجماعي في مبدأ العمل الجماعي من أجل المحافظة على السلم والأمن الدوليين ، وهي فكرة من شقين : شق وقائي (سلبي) يتمثل في إجراءات وقائية تحول دون وقوع العدوان ، مثل إجراءات نزع السلاح واعتبار الحرب إجراء غير مشروع . وشق علاجي (إيجابي) يتمثل في إجراءات لاحقة على وقوع العدوان ، من وقف له وعقاب الدولة المعتدية عقابا جماعيا ، بمعنى أن تتولى الأسرة الدولية كلها مسئولية رد العدوان وردع المعتدى ، على أساس أن أي عدوان على دولة واحدة منها يعتبر عدوانا على الجماعة بأسرها .

ولما كانت فكرة الأمن الجماعي هي الباعث الأول على قيام المنظمات الدولية ، لذلك فقد كان طبيعيا أن تسعى إلى تحقيقها بكل ما تملك من وسائل ، وذلك لمنع استخدام القوة والسهر على حفظ السلم والأمن ، وكان

طبيعياً كذلك أن تقررها بالمدى الذي تسمح به ظـروف العلاقـات الدوليـة وتطورها ، ومدى تحكم الاعتبارات السياسية فيها .

فقد جاء عهد عصبة الأمم عام ١٩١٩ ليؤكد على التزام الدول بواجـب تنمية التعاون الدولي وحل المنازعات بالطرق السلمية . ويفرض عليها بعض الالتزامات بعدم إعلان الحرب إلا بعد مهلة معينة تحاول العصبة خلالها حل النزاع وديا . وعلى ذلك فإن عصبة الأمم لم تحرم حق الدول الأعضاء فـي إعلان الحرب ، وإنما أجلت استخدامه وقيدته .

وفي عام ١٩٢٨ كان ميثاق "بريان كيلوج" الذي أتى بمعاهدة عامة لنبذ الحرب ، والتي أعلنت تحريم الحرب ليس فقط كوسيلة من وسـائل فـض المنازعات ، بل كأداة لتنفيذ سياسة الدول القومية .

وفي عام ١٩٤٥ جاء ميثاق الأمم المتحدة ليؤكد في ديباجتـه علـى أن الدافع الأساسي لإنشاء هذه المنظمة هو حاجة الأمم للأمن والسلام ، وليأخذ بفكرة الأمن الجماعي بجانبيها الوقائي والعلاجي ، حيث نجـد العديـد مـن النصوص التي تحرم الحرب صراحة . من ذلك أن المـادة ٢/٤ [١] تـنص على أنه "يمتنع أعضاء الهيئة جميعا في علاقـاتهم الدوليـة عـن التهديـد باستعمال القوة أو استخدامها ضد سلامة الأراضي أو الاستقلال السياسي لأية دولة ، أو على أي وجه آخر لا يتفق ومقاصد الأمم المتحدة" ، وهذا الـنص واضح وصريح في تحريم استخدام القوة ، بل وحتى التهديد باسـتخدامها .

---

(١) أي الفقرة الرابعة من المادة الثانية .

كما وضعت نصوص الفصلين السادس والسابع من الميثاق من الأحكام والأجهزة ما يكفل - في حالة وقوع عدوان - اتخاذ الهيئة بنفسها لكل ما تراه ضروريا من إجراءات أو جزاءات ضد الدولة المعتدية.

ورغم أن المنظمات الدولية قد نجحت في الحد من التوتر واندلاع الحرب في مناطق كثيرة من العالم ، إلا أنها أخفقت في تحقيق ذلك في مناطق أخرى ، وذلك بسبب المصالح الخاصة لبعض الدول التي تتمتع بقدر كبير من النفوذ داخل بعض المنظمات الدولية من ناحية ، ورغبة البعض الآخر منها في حل بعض المنازعات الدولية خارج إطار المنظمات الدولية من ناحية ثانية .

٢- تحقيق التعاون الدولي في المجالات المختلفة :

التعاون بصفة عامة هو الإسهام في عمل مشترك ، أي تعدد القائمين بالعمل ، وفي مجال الحديث عن التعاون الدولي فيلزم بالضرورة أن يساهم في العمل المشترك أشخاصا دولية أو أشخاصا طبيعية تنتمي إلى دول مختلفة .

وقد أدى التقدم العلمي والفني الكبير الذي شهده هذا العصر إلى دفع ميدان التعاون الدولي إلى الأمام ، خاصة بعد أن أصبحت المشكلات الاقتصادية والاجتماعية والصحية والثقافية والبيئية لا تعرف حدوداً دولية ، الأمر الذي ترتب عليه أن معالجة هذه المشكلات داخل الحدود الإقليمية

للدول أصبح أمرا مستحيلا ، ومن ثم بات من الضروري تعاون المجتمع الدولي بأسره للتغلب على هذه المشكلات .

لهذا نجد أنه من الدوافع الأولى لإنشاء المنظمات الدولية العمل على تجنب ، أو على الأقل تخفيف ، حدة هذه المشكلات والاختلالات الاقتصادية . ولقد رأينا أن أولى صور المنظمات الدولية التي عرفها المجتمع الدولي تمثلت في إنشاء هيئات تتولى تنظيم المرافق الفنية والاقتصادية والاجتماعية الدولية . بل وأكثر من هذا فإن تحقيق التعاون في هذه المجالات يمثل هدفا له الأولوية في المنظمات الدولية ذات الطابع السياسي .

فقد حرص عهد عصبة الأمم على توثيق التعاون الدولي في الشئون الاقتصادية والمالية والصحية والفكرية والاجتماعية .

كما حرص ميثاق الأمم المتحدة على إبراز أهمية التعاون الدولي ، حيث نصت ديباجة الميثاق على أن شعوب الأمم المتحدة قد آلت على أنفسها أن تعمل على ترقية الشئون الاقتصادية والاجتماعية للشعوب جميعها وتوحيد جهودها لتحقيق ذلك ، كما نصت المادة ٣/١ من الميثاق على أن من بين مقاصد الأمم المتحدة : "تحقيق التعاون الدولي على حل المسائل الدولية ذات الصبغة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والإنسانية وعلى تعزيز احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية للناس جميعا والتشجيع على ذلك إطلاقا بلا تمييز بسبب الجنس أو اللغة أو الدين ولا تفريق بين الرجال والنساء" .

كما خُصص الفصل التاسع بأكمله لمبادئ هذا التعاون حيث نصت المادة ٥٥ على أن تعمل الهيئة العالمية على :

أ- تحقيق مستوى أعلى للمعيشة وتوفير أسباب الاستخدام المتصل لكل فرد والنهوض بعوامل التطور والتقدم الاقتصادي والاجتماعي .

ب- تيسير الحلول للمشاكل الدولية الاقتصادية والاجتماعية والصحية وما يتصل بها ، وتعزيز التعاون الدولي في أمور الثقافة والتعليم .

جـ- أن يشيع في العالم احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية للجميع بلا تمييز بسبب الجنس أو اللغة أو الدين ، ولا تفريق بين الرجال والنساء ، ومراعاة تلك الحقوق والحريات فعلا .

ولقد جعل الميثاق من بين الأجهزة الرئيسة لمنظمة الأمم المتحدة "المجلس الاقتصادي والاجتماعي" للإشراف على تحقيق التعاون بين الدول في المجالين الاقتصادي والاجتماعي ، ووضع تنظيما لهيكله ووظائفه في الفصل العاشر من الميثاق ، وعهد إليه بمهمة الربط بين الأمم المتحدة والمنظمات المتخصصة حتى يتم الاستفادة من أنشطة هذه المنظمات .

والجدير بالذكر أن تحقيق التعاون الاقتصادي والاجتماعي بين الدول لمواجهة مشكلات العالم الاقتصادية والاجتماعية ليس إلا وسيلة من وسائل تحقيق الهدف الأول وهو تحقيق الأمن والسلام الدوليين ، حيث أن معظم حالات التوتر الدولي ترجع في حقيقتها إلى الأزمات والاختلالات الاقتصادية

التي قد تشوب العلاقات بين الدول . ومن ناحية أخرى ففي ظل التنظيم الدولي المعاصر لم يعد معنى السلام هو غياب الحرب ، وإنما أصبح السلام يعنى تحقيق التنمية الاقتصادية والرفاهية للشعوب ، من أجل ذلك كانت التنمية هي الاسم الجديد للسلام .

وأخيرا فقد أولت المنظمات الدولية عناية خاصة بصور التخلف الاقتصادي ، وما يترتب عليه من اضطرابات اجتماعية تعجز الأنظمة الوطنية بقدراتها الذاتية عن القضاء عليها ، وذلك واضح من نشاط المنظمات الدولية المتخصصة في مختلف المجالات الفنية ، وقد جعلت هذه المنظمات من التعاون الدولي في المسائل الاقتصادية والاجتماعية حقيقة واقعة .

٣- تصفية الاستعمار :

ذكرنا أن القانون الدولي التقليدي كان يعترف للدول بشن الحرب ، ومن الظواهر التي كان يتميز بها عصر القانون الدولي التقليدي ظاهرة الاستعمار ، حيث كان هذا القانون يقوم بتنظيم استعمار (استغلال) الأقاليم غير المعترف بعضويتها في الجماعة الدولية ، وذلك منعا لمخاطر التنافس حول استغلالها وما كان يترتب على ذلك من نشوب الحروب بين الدول المستعمِرة .

وكانت البواعث الحقيقية للاستعمار استغلال ونهب ثروات الشعوب والسيطرة على موارد المواد الأولية ، والحصول على الأيدي العاملة الرخيصة . على أن الدول الاستعمارية حاولت إخفاء دوافعها الاستغلالية

بدعوى المبادئ والأهداف الإنسانية ، فادعت مسئوليتها عن نشـــر المدنيـــة وحكم العدل والقانون لدى الشعوب المتخلفة . ساعد على ذلك أن قام كتاب وفلاسفة الدول الاستعمارية بمحاولة دعم إجراءات الاحتلال بنشر فلسفات لا أساس لها من الحقيقة ، مثال ذلك : "رسالة الرجل الأبيض" التي تقضي بأن الرجل الأبيض مسئول عن نقل المدنية إلى الإنسان غير الأبيض والنهـــوض به والقضاء على أسباب تخلفه ، فهو يذهب إلى أفريقيـــا وآســـيا وأمريكـــا اللاتينية من أجل استصلاحها وتعميرها لخير سكانها . وهـــو بـــذلك يقـــوم بواجب إنساني يتحمل أعباءه في سبيل الرقي بالجنس الأسود الأدنى حضارة وذكاء ! .

وعلى ذلك كانت شعوب آسيا وأفريقيا وأمريكا اللاتينية محلا لأطمـــاع الدول الاستعمارية ، ولقد قاست شعوب تلك الدول مـــن وراء ذلـــك ســـنين طويلة ، مما أدى إلى سوء أحوالها الاقتصادية والاجتماعية والصحية وإهدار أقل مظاهر حقوق الإنسان وكرامته .

ولكن هذا الوضع لم يكتب له الاستمرار ، فسرعان ما انـــدفع المجتمـــع الدولي - تحت ضغط من رغبات الشعوب الآسيوية والأفريقية وغيرها مـــن الشعوب الواقعة تحت وطأة الاستعمار - نحو التدخل لمعالجة هذه المشـــكلة والتخفيف من آثارها ، وذلك عن طريق وضع القواعد المنظمة لها تحقيقـــا لصالح هذه الشعوب وترقيتها للوصول بها نحو الاستقلال وتقرير المصير .

وتولت المنظمات الدولية ، على مراحل تدريجية ، مسئولية الحد من آثار الاستعمار ، ومعالجة المشكلات التي تخلفت عنه ، وذلك عن طريق إخضاع المستعمرات للإشراف الدولي ، فأنشأت عصبة الأمم نظام الانتداب لرعاية البلاد التي لا تتمتع بالحكم الذاتي . ثم جاء ميثاق الأمم المتحدة بنظرة أشمل لتنظيم إدارة المستعمرات والنهوض بها نحو الحكم الذاتي والاستقلال ، حيث ذكر من بين الأهداف الأساسية للمنظمة "إنماء العلاقات الودية بين الأمم على أساس احترام المبدأ الذي يقضي بالتسوية في الحقوق بين الشعوب وبأن يكون لكل منها تقرير مصيرها " .

كما تضمن الفصل الحادي عشر من الميثاق بيانا بالقواعد المنظمة لإدارة الأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتي ، وذلك في ظل المبدأ القاضي بأن مصالح أهل هذه الأقاليم لها المقام الأول ، والعمل على تنميتهم وترقية نظمهم السياسية والاقتصادية والاجتماعية . كما أنشأ الفصل الثاني عشر نظام الوصاية الدولي بهدف الإشراف على الأقاليم المشمولة بالوصاية .

ولم يتوقف نشاط الأمم المتحدة لمكافحة الاستعمار ، فقد أصدرت الجمعية العامة للأمم المتحدة الإعلان الخاص بتصفية الاستعمار بالقرار رقم ١٥١٤ في ١٤ ديسمبر ١٩٦٠ ، والذي أعلنت فيه رسميا ضرورة وضع حد سريع وبدون قيد أو شرط للاستعمار بجميع صوره وأشكاله ومظاهره ، وأن لجميع الشعوب الحق في تقرير مصيرها . وشكلت الجمعية العامة لتطبيق هذا الإعلان لجنة خاصة عام ١٩٦١ لعمل دراسات

وتقديم اقتراحات وتوصيات خاصة بتقدم ومدى تنفيذ الإعلان . وقد أدى هذا القرار وما تبعه من ممارسة نشطة من جانب الأمم المتحدة - رغم ما واجهها من صعوبات عند التطبيق من جانب الدول الاستعمارية - إلى استقلال عدد كبير من الدول الأفريقية المستعمَرة .

هذا ويعتبر تحقيق الاستقلال للشعوب الخاضعة للاستعمار من بين الأهداف الأساسية لقيام المنظمات الدولية الإقليمية وبخاصة الاتحاد الأفريقي أو منظمة الوحدة الأفريقية سابقا ، حيث أشارت المادة الثانية من ميثاقها إلى أن القضاء على الاستعمار في جميع أشكاله من القارة الأفريقية يعتبر من بين أهداف المنظمة الرئيسة .

ورغم جهود المنظمات الدولية لمحاربة الاستعمار فإنه لا تزال هناك بعض الأقاليم الخاضعة له ، هذا فضلا عن أن الدول الكبرى بدأت تغير من أسلوب استغلالها للدول الصغيرة ، فنظرا لأن التدخل العسكري والاحتلال الحربي أصبحا من المسائل غير المألوفة في ظل التنظيم الدولي المعاصر ، لجأت الدول الكبرى إلى وسائل أخرى مثل التدخل في الشئون الداخلية ، فضلا عما تمارسه هذه الدول من أشكال الاستعمار الجديد ، والسيطرة على اقتصاديات بعض الدول النامية . الأمر الذي يؤدى إلى القول بأن على المنظمات الدولية أن تبذل جهدا كبيرا للتخلص من الأشكال الجديدة للاستعمار ودعم الاستقلال السياسي والاقتصادي للدول النامية (١) .

---

(١) د. عبد العزيز سرحان ، المرجع السابق ، ص ٥١ : ٥٣ ؛ د. جعفر عبد السلام ، المرجع السابق ، ص ٧ ؛ د. مفيد شهاب ، المرجع السابق ، ص ١٥ ؛ =

المبحث الثاني

مبادئ المنظمات الدولية

إذا كانت أهداف المنظمات الدولية هي البواعث الدافعة لإنشائها ، فإن المبادئ هي الضوابط التي تلتزم بها المنظمة الدولية لتحقيق أهدافها . وتتضمن مواثيق إنشاء المنظمات الدولية في أغلبها مجموعة من المبادئ المشتركة ورد النص على معظمها في المادة الثانية من ميثاق الأمم المتحدة ، ومن أهمها :

١- مبدأ المساواة بين الدول Égalité :

يقضي مبدأ المساواة بين الدول بأن تمثل الدول في المنظمة الدولية على قدم المساواة ، فالقاعدة الأساسية في المشاركة في إدارة المنظمة الدولية هي قاعدة المساواة ، حيث يكون لكل دولة صوت واحد أو عدد من الأصوات مساو لعدد أصوات أية دولة أخرى .

ومبدأ المساواة بين الدول ليس مبدأ مطلقا بل ترد عليه بعض الاستثناءات ، فإذا كان هذا المبدأ موجوداً داخل الجمعية العامة للأمم المتحدة ، إذ لا فرق بين الدول كبيرها وصغيرها ، وإذا كان معمولاً به داخل جامعة الدول العربية والاتحاد الأفريقي ومنظمة الدول الأمريكية ، إلا أن هناك من

- د. مصطفى فؤاد ، المرجع السابق ، ص ٧٦ ؛ د. مصطفى سيد عبد الرحمن ، المرجع السابق ، ص٨ ؛ د. محمد طلعت الغنيمي ، الغنيمي في التنظيم الدولي ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، ١٩٧٤ ، ص٤٧ .

فروع بعض المنظمات ما نجد فيها خروجا على مبدأ المساواة ، لسبب أو لآخر ، مثال ذلك تمتع الدول الخمس الكبرى (الولايات المتحدة الأمريكية – الاتحاد الروسي – المملكة المتحدة – فرنسا – الصين) في مجلس الأمن ، بمركز متميز عن الدول العشر الأخرى المشتركة في عضويته ، يتمثل هذا المركز في منح كل منها حق الاعتراض على القرارات التي يصدرها المجلس على النحو المقرر في الميثاق . كما أن هناك نوعاً من المنظمات الدولية المتخصصة التي تأخذ بقاعدة وزن الأصوات ، بمعنى أن يكون لكل دولة عدد من الأصوات يتناسب مع حصتها المالية التي تشارك بها في إدارة المنظمة ، مثال ذلك صندوق النقد الدولي والبنك الدولي للإنشاء والتعمير .

وإذا كانت قاعدة المساواة بين الدول هي قاعدة منطقية ، إذ بمقتضاها يمتنع تمييز دولة على أخرى ، وإذا كان الخروج على هذه القاعدة فيه تفضيل لدولة على أخرى ، إلا أن الواقع الدولي قد أثبت عكس ذلك تماماً . وتفصيل ذلك أن المساواة النظرية بين الدول هي مساواة أمام القانون فقط ، أما الواقع العملي فلا توجد فيه دولة تتماثل في ظروفها مع دولة أخرى . والمساواة الحقيقية هي تلك التي تكون بين المتماثلين ، أما المساواة بين غير المتماثلين فليست في الحقيقة مساواة ، بل إنها في واقع الأمر نوع من عدم المساواة . وهذا الكلام يقتضي عدم المساواة على الأقل لتحقيق التعادل والتوازن بين الدول ، وذلك لن يكون إلا بتقرير وضع أفضل للدول الصغيرة ، وهو ما يُطلق عليه "مبدأ المساواة التعويضية" ، بهدف تقريب الهوة بينها

وبين الدول الكبيرة . إلا أن الواقع الدولي مؤلم بحق ، حيث أن المساواة بين الدول غير معمول بها ، ولكن عدم المساواة هنا مقرر لصالح الدول القوية ، الأمر الذي ينتج عنه زيادة الهوة بين الدول الكبيرة والدول الصغيرة .

٢- مبدأ حسن النية Bonne Foi :

تقوم المنظمات الدولية على وجه العموم ، والأمم المتحدة على وجه الخصوص ، على مبدأ حسن النية . ويقضي هذا المبدأ بأن تتوخى الدول الأعضاء أثناء ممارستها لنشاطها داخل المنظمة الدولية وأثناء تنفيذ تعهداتها الدولية توافر حسن النية اللازم . ولقد ورد النص على هذا المبدأ في المادة ٢/٢ [١] من ميثاق الأمم المتحدة حيث تنص هذه المادة على أنه : " لكي يكفل أعضاء الهيئة لأنفسهم جميعا الحقوق والمزايا المترتبة على صفة العضوية يقومون في حسن نية بالالتزامات التي أخذوها على أنفسهم بهذا الميثاق " .

٣- حل المنازعات الدولية بالطرق السلمية :

ذكرنا أن الهدف الرئيسي لقيام المنظمات الدولية هو تحقيق الأمن والسلام الدوليين ، ويعتبر مبدأ حل المنازعات الدولية بالطرق السلمية ضابطا أساسيا من ضوابط تحقيق السلم الدولي . فإذا لم توضع الحدود والضوابط أمام الدول في حل منازعاتها الدولية ، فإن مجال الحرب وتهديد السلم يكون مفتوحا .

---

(١) أي الفقرة الثانية من المادة الثانية .

وتتمثل الطرق السلمية التي تلجأ إليها الدول عادة لحل منازعاتها الدولية في المفاوضات والتوفيق والوساطة والتحكيم واللجوء إلى المنظمات الدولية أو المحاكم الدولية..

ولقد ورد النص في ميثاق الأمم المتحدة على هذا المبدأ في المادة ٣/٢ التي تنص على أن " يفض جميع أعضاء الهيئة منازعاتهم الدولية بالوسائل السلمية على وجه لا يجعل السلم والأمن والعدل الدولي عرضة للخطر " .

٤- حظر استخدام القوة في العلاقات الدولية :

إذا كان مجال إعمال المبدأ السابق يقتصر على حدوث منازعات دولية ، فإن مجال إعمال مبدأ حظر استخدام القوة في العلاقات الدولية يكون مطلقا ، أي سواء كانت هناك منازعات أو لم تكن ، فهو يواجه حالة اللجوء إلى استعمال السلاح ، لا في حالات النزاع فحسب ، بل في كل الحالات الأخرى ، كالرغبة في ضم الأقاليم أو الغزو أو الاحتلال بهدف النيل من الاستقلال السياسي لأية دولة أو تهديد سلامة إقليم أية دولة .

ولقد ورد النص على حظر استخدام القوة في العلاقات الدولية في المادة ٤/٢ من ميثاق الأمم المتحدة ، حيث يجرى نصها كما يلي : "يمتنع أعضاء الهيئة جميعا في علاقاتهم الدولية عن التهديد باستعمال القوة أو استخدامها ضد سلامة الأراضي أو الاستقلال السياسي لأية دولة أو على أي وجه أخر لا يتفق ومقاصد الأمم المتحدة " .

٥- عدم التدخل في الشئون الداخلية للدول الأعضاء :

من المبادئ الأساسية للمنظمات الدولية عدم تدخل هذه المنظمات في الشئون الداخلية للدول الأعضاء . حيث يحرص أعضاء المنظمات الدولية على عدم المساس بالسيادة الوطنية للدولة العضو ، ومن أجل ذلك فإن وثائق إنشاء بعض المنظمات الدولية تنص على ذلك صراحة كما هو الحال في ميثاق الأمم المتحدة حيث تنص المادة ٧/٢ على أنه : "ليس في هذا الميثاق ما يسوغ للأمم المتحدة أن تتدخل في الشئون التي تكون من صميم السلطان الداخلي لدولة ما ، وليس فيه ما يقتضي الأعضاء أن يعرضوا مثل هذه المسائل لأن تُحل بحكم هذا الميثاق ، على أن هذا المبدأ لا يخل بتطبيق تدابير القمع الواردة في الفصل السابع" .

كما أن هناك بعض المنظمات الدولية التي لا تورد هذا النص صراحة ، ولكنه يستفاد من الاختصاصات المقررة في وثيقة إنشائها [١] .

وعلى ذلك فقد جرى العمل على احترام مبدأ عدم تدخل المنظمات الدولية في شئون الدول الأعضاء سواء ورد النص عليه صراحة أم أنه يستفاد من اختصاصات المنظمات الدولية .

---

(١) د. إبراهيم العناني ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ، ص ١٨٠ وما بعدها ؛ د. محمد إسماعيل على ، المرجع السابق ، ص ١٢٥ .

الباب الثاني

النظام الداخلي للمنظمات الدولية

نعرض للنظام الداخلي للمنظمات الدولية من خلال خمسة فصول .....

الأول : أجهزة المنظمات الدولية .

الثاني : الشخصية القانونية للمنظمات الدولية .

الثالث : سلطات المنظمات الدولية .

الرابع : حصانات وامتيازات المنظمات الدولية .

الخامس : الموظف الدولي .

الفصل الأول

أجهزة المنظمات الدولية

إذا كان إنشاء المنظمة الدولية يهدف إلى تحقيق مجموعة من المصالح والأهداف المشتركة للدول الأعضاء ، فإن ممارسة المنظمة لنشاطها وتحقيق أهدافها يقتضي أن يكون لها أدوات تعبر عنها وتباشر بها اختصاصها ، ويطلق على هذه الأدوات اصطلاح "الأجهزة أو الفروع - Organes ".

وتلعب أجهزة المنظمات الدولية دورا هاما في تسيير المنظمة ، وذلك لأن المنظمة الدولية شخص معنوي يتمتع بإرادة ذاتية مستقلة ، وكل شخص معنوي يكون في حاجة إلى أجهزة يعبر بواسطتها عن نفسه .

ونظرا لتعدد هذه الأجهزة داخل المنظمات الدولية فإننا سوف نعرض لظاهرة التعدد في مبحث أول ، ثم نعرض لأنواع هذه الأجهزة وطبيعتها في مبحث ثان ، وذلك على النحو التالي :

المبحث الأول

تعدد الأجهزة داخل المنظمات الدولية

نشأت ظاهرة تعدد الأجهزة داخل المنظمات الدولية بسبب تعدد اختصاصاتها ونمو سلطاتها . ذلك أن التطوير الذي طرأ على المنظمات الدولية وعلى أنشطتها ، وما لابسه من تعدد في الاختصاصات وتمدد في النطاق الجغرافي ، جعل من تعدد هذه الأجهزة أمرا تقتضيه ضرورة الاستمرار ، وضرورة تحقيق الأهداف .

أسباب التعدد :

إذا كان ما سبق يعد من الدوافع والأسباب العامة التي دفعت بالمنظمات الدولية إلى ظاهرة تعدد الأجهزة ، فقد يكون من المناسب تفصيل هذا الإجمال ، بمعنى إلقاء المزيد من الإيضاح على أسباب ودوافع التعدد . ويمكن القول بأن هناك عدة اعتبارات فنية وعملية وسياسية تدعو إلى تعدد أجهزة المنظمة [١].

١- العوامل الفنية :

ترجع الأسباب أو العوامل الفنية إلى أسس علمية أساسها نظرية تقسيم العمل ، باعتبار أن تقسيم العمل شرط جوهري لكفاية الإنتاج وكفاءته ، وإذ تتعدد وظائف المنظمة الدولية وأعمالها بتعدد أهدافها واختصاصاتها وتنوع المشكلات التي تتعرض لها ، فإن تقسيم هذه الأجهزة يكون مرتبطا

---

(١) د. محمد السعيد الدقاق ود. مصطفى سلامة حسين ، التنظيم الدولي ، المرجع السابق ، ص ١٣٤ وما بعدها .

بتخصص معين . ويمكن أن تخصص المنظمة الدولية فروعها وأجهزتها في أعمال مختلفة على النحو التالي :

١- فرع تشريعي :

يقوم بمهمة الدراسة والمناقشة العامة ، وإصدار التوصيات أو القرارات ذات الصبغة التشريعية والشبه تشريعية .

٢- فرع تنفيذي :

وهو الفرع الذي يختص بتنفيذ قرارات المنظمة وتوصياتها ، وهذا الفرع يقتضي منحه المزيد من السلطات حتى يستطيع القيام بمهمته على أكمل وجه .

٣- فرع إداري :

وهو الفرع الذي يقوم بالأعمال الإدارية والمالية والمكتبية للمنظمة ، كإعداد جدول الأعمال والإشراف على شئون الموظفين وإعداد ميزانية المنظمة .

٤- فرع قضائي :

ويختص هذا الفرع بالفصل في المنازعات القانونية التي تنشأ بين أعضاء المنظمة ، وهو يتكون عادة من أشخاص ذوي خبرة وكفاءة عالية في مجال القانون .

ب- الأسباب العملية :

وتتمثل الأسباب العملية في أنه إذا كانت مبادئ الديمقراطية تدعو إلى وجود فرع عام يضم كل الدول الأعضاء ، ويكون هذا الفرع صاحب الاختصاص الأصلي الذي يتولى وضع السياسة العامة للمنظمة ويتمتع بسلطة مناقشة كل الأمور المتعلقة بها ، ما لم يوجد نص صريح يقضي بغير ذلك . إلا أن هذا الفرع لا يمكنه الاجتماع بصفة مستمرة ، ولا إصدار قرارات سريعة في الأمور العاجلة ، خاصة في الحالات التي يضم فيها عددا كبيرا من الدول ؛ لذلك كانت الحاجة العملية تحتم وجود جهاز أو فرع تنفيذي يضم عددا محدودا من الدول وينعقد بصفة مستمرة تسمح له باتخاذ الإجراءات السريعة المناسبة .

كذلك قد تستدعي الاعتبارات العملية في تكوين الفروع قدرة دولة معينة أو كفاءتها أو غير ذلك من الاعتبارات التي تجعلها وحدها أكثر قدرة من غيرها على عضوية هذا الفرع أو ذاك .

جـ- العوامل السياسية :

تتمثل العوامل السياسية في محاولة التوفيق بين مختلف رغبات الدول ، ذلك أن المنظمة الدولية تضم عددا غير محدود من الدول ، منها دول كبيرة ودول صغيرة ، فالأولى تريد أن يكون لها وضعاً مميزاً داخل المنظمات الدولية خاصة السياسية منها ، وذلك على أساس أن إمكانياتها وما تتحمله من مسئوليات كبيرة في تحقيق وحماية أهداف المنظمة ، يستوجب تمتعها بقدر

أكبر من الحقوق ، أما الدول الصغيرة فتنادى ، إعمالا لمبدأي الديمقراطية الدولية والمساواة القانونية بين الأشخاص ، بأن تكون كل الدول الأعضاء أيا كانت إمكانياتها وقدراتها ، في مركز قانوني متساو ، لا يسمح للبعض منها بوضع متميز عن وضع البعض الأخر .

من أجل ذلك تأخذ مواثيق بعض المنظمات الدولية – للتوفيق بين هذه الرغبات – بنظام وجود فرع عام يتحقق فيه مبدأ المساواة القانونية بين كل الدول ، بحيث يكون لكل دولة عضو صوت واحد ، إلى جانب فرع خاص تتمتع فيه بعض الدول فقط بحق التمثيل الدائم ، أو تتمتع فيه الدول الكبرى بمركز قانوني أفضل تظهر آثاره في أسلوب التصويت على القرارات .

ومن أمثلة ذلك نجد منظمة الأمم المتحدة ، حيث جاء التوفيق بين رغبات الدول الكبيرة ورغبات الدول الصغيرة في ميثاقها بأن أعطى لكل دولة صوت واحد في الجمعية العامة ، في حين أعطى لخمسة أعضاء محددين بالاسم من جملة أعضاء مجلس الأمن وعددها خمسة عشر عضوا ، الحق في العضوية الدائمة لمجلس الأمن ، هذا فضلا عن حق الاعتراض الممنوح لهذه الدول دون باقي أعضاء المجلس .

ومن أمثلة ذلك أيضا ما تقرره مواثيق بعض المنظمات من التفرقة عند التصويت حسب الأهمية النسبية لكل دولة ، وهو ما يعرف بنظام "وزن الأصوات" على أساس تعداد السكان أو مدى المساهمة المالية في رأس مال المنظمة أو أعبائها ، والمثل الحي على ذلك اتفاقية إنشاء البنك الدولي

للإنشاء والتعمير التي تعطى لكل دولة عضو في مجلس محافظي البنك ٢٥٠ صوتا يضاف إليها صوت إضافي عن كل سهم ، وقيمة السهم الواحد مائـــة ألف دولار[١].

(١) د. محمد سامي عبد الحميد ، التنظيم الدولي ، الجماعة الدولية ، المرجع السابق ، ص ٢٨٧ وما بعدها ؛ د. جعفر عبد السلام ، المرجع السابق ، ص٥٧ :٦٠ ؛ د. مصطفي أحمد فؤاد ، المرجع السابق ، ص١٧١ :١٧٦ ؛ د. مصطفي سيد عبد الرحمن ، المرجع السابق ، ص ١٢٤ :١٣٣ ؛ د. إبراهيم العناني ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ، ص ٦٩ وما بعدها ؛ د. أحمد أبو الوفا ، المرجع السابق ، ص ٦٦ وما بعدها ؛ د. عبد العزيز مخيمر عبد الهادي ، قانون المنظمات الدولية ، ١٩٩٨ ، ص ١٠٦ وما بعدها .

المبحث الثاني

أنواع أجهزة المنظمات الدولية

إذا كانت كل منظمة دولية تهتم بشأن أو أكثر من الشئون الدولية ، وحتى تستطيع هذه المنظمة تصريف شئونها - وكما سبق القول - فـإن ميثاقهـا ينشئ عددا من الأجهزة ويسند لكل منها اختصاصاً معينـاً ، يطلـق عليهـا الأجهزة الرئيسية للمنظمة .

ونظرا لأن تطور الحياة الدولية يؤدي إلى اضطلاع المنظمـة الدوليـة بمهام جديدة لم تكن في اعتبار واضعي الميثاق ، لذلك يثور التساؤل عن حق هذه الأجهزة الرئيسية في إنشاء أجهزة أخرى فرعية تساعدها علـى القيـام بوظائفها ؟ . سوف نعرض لكل من الأجهزة الرئيسية والأجهزة الفرعية في مطلب مستقل على النحو التالي :

المطلب الأول

الأجهزة الرئيسية

تختلف الأجهزة الرئيسية ، من حيث عددها واختصاصاتها بل والتسمية التي تطلق عليها من منظمة دولية إلى أخرى ، فإذا كانت المنظمة الدوليـة تنشأ عندما تقرر مجموعة من الدول تحويل مؤتمر مؤقت أو دوري إلى كيان تنظيمي دائم ومستقل ، فإن ذلك يؤدي إلى إنشاء فرعان أساسـيان همـا : الجمعية العامة وتضم كل الدول الأعضاء ويطلق عليها أحيانـا اصـطلاح

المؤتمر أو الجمعية ، وسكرتارية دائمة مستقلة عن الدول الأعضاء تكون في خدمة الإرادة المشتركة التي تعبر عنها الجمعية العامة ويطلق عليها عادة اصطلاح الأمانة العامة .

وفضلاً عن هذين الجهازين وتحقيقا للحركة المستمرة للمنظمة ، فقد جرى العمل على إنشاء فرع ثالث ، يضم عددا محدودا من الدول ، يطلق عليه اصطلاح المجلس أو المجلس التنفيذي أو مجلس الإدارة .

وبذلك تقوم المنظمة الدولية على هيكل رئيسي مكون من ثلاثة أجهزة رئيسية : جهاز عام وهو الجمعية العامة ، ويمكن اعتباره - قياسا على البنيان الداخلي للدولة- جهازا تشريعيا أو شبه تشريعي ، وجهاز خاص هو المجلس ، ويمكن اعتباره جهازا تنفيذيا ، وجهاز إداري هو الأمانة العامة ، وهو الجهاز الإداري للمنظمة الدولية .

وليس معنى ذلك توقف عدد الأجهزة الرئيسية في المنظمة الدولية عند هذا الحد ، إذ أن طبيعة وظائف بعض المنظمات قد تقتضي وجود أجهزة رئيسية أخرى . مثال ذلك منظمة الأمم المتحدة ، حيث يوجد جهاز متخصص في المجالات الاقتصادية والاجتماعية ، وهو المجلس الاقتصادي والاجتماعي، وجهاز متخصص في الإشراف على الأقاليم التي لم تكن قد حصلت على استقلالها أو التي لم تكن تحكم نفسها عند إنشاء الأمم المتحدة ، وهو مجلس الوصاية ، وجهاز متخصص في إصدار أحكام في المنازعات الدولية وتقديم آراء استشارية في المسائل القانونية ، وهو محكمة العدل

الدولية . وسوف نعرض لكل من القواعد العامة لتشكيل الأجهزة الرئيسية ثم للقواعد الخاصة بكل جهاز على النحو الآتي :

أولاً - القواعد العامة لتشكيل الأجهزة الرئيسية :

الأصل أن تشكيل فروع وأجهزة المنظمات الدولية يخضع للقواعد الخاصة المقررة في وثيقة إنشاء كل منظمة ، ومع ذلك فان هناك بعض المبادئ العامة التي تحكم هذا التشكيل ، من أهمها :

١- تتكون فروع المنظمات الدولية من ممثلين لحكومات الدول الأعضاء ، يتم اختيارهم بواسطة حكوماتهم ، وعلى سبيل الاستثناء قد يتكون الفرع من أشخاص يختارون بصفتهم الشخصية ولخبراتهم المتخصصة ، كما هو الحال في تشكيل بعض فروع منظمة الصحة العالمية ، ومنظمة الطيران المدني الدولية ، وكما هو الحال في انتخاب قضاة محكمة العدل الدولية ، وذلك ضمانا لكفاءتهم واستقلالهم عن دولهم . كما قد يجمع الفرع بين ممثلين عن الحكومات وبين آخرين عن النقابات والأفراد ، مثل مجلس إدارة منظمة العمل الدولية ، الذي يضم إلى جانب ممثلين عن الدول ممثلين عن العمال وأصحاب الأعمال . ويتمتع هؤلاء المندوبون بحصانات وامتيازات دولية ، أهمها الحصانة القضائية وعدم جواز القبض عليهم وحرمة مستنداتهم .

٢- مدى قدرة الدولة على الإسهام في نشاط الفروع محدودة العضوية . ومن أمثلة ذلك اشتراط مساهمة العضو غير الدائم في مجلس الأمن في حفظ

السلم والأمن الدوليين ، وتمتع الدول التي تتولى إدارة أقاليم مشمولة بالوصاية بعضوية مجلس الوصاية ، وتمتع الدول التي تقوم بعمليات النقل الجوي الأكثر أهمية وتلك التي تمنح تسهيلات خاصة للمواصلات الجوية بعضوية مجلس منظمة الطيران المدني الدولية .

٣- التوزيع الجغرافي العادل عند اختيار الدول الأعضاء في الأجهزة أو الفروع محدودة العضوية ، وذلك لضمان تمثيل كل مناطق العالم ومدنياته المختلفة في هذه الفروع . مثال ذلك ما قررته الجمعية العامة للأمم المتحدة من أن يكون توزيع المقاعد العشر غير الدائمة بمجلس الأمن على أساس : خمسة مقاعد للدول الأفريقية والآسيوية ، ومقعد لإحدى دول أوربا الشرقية ، ومقعدان لدول أمريكا اللاتينية ، ومقعدان لدول غرب أوربا والدول الأخرى . ومثال ذلك أيضا ما قررته المادة ٩ من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية بشأن اختيار قضاتها من أنه "ينبغي أن يكون تأليف الهيئة في جملتها كفيلا بتمثيل المدنيات الكبرى والنظم القانونية الرئيسية في العالم" .

٤- قد يتكون الفرع المحدود العضوية من أعضاء دائمين أو أعضاء غير دائمين ، وقد يضم النوعين في نفس الوقت ، وهذه هي الصورة الأكثر شيوعا كما هو الحال في مجلس الأمن .

وباستثناء الأعضاء الدائمين في الأجهزة المحدودة العضوية والذين يتم تحديدهم عن طريق النص على ذلك في الميثاق - كما هو الحال في مجلس

الأمن – يجرى اختيار أعضاء هذه الفروع عن طريق التصويت بالأغلبية داخل الفرع العام ، سواء بالأغلبية البسيطة كما هو الحال بالنسبة لانتخاب أعضاء مجالس إدارة المنظمات الدولية المتخصصة ، أو أغلبية الثلثين كما هو الحال بالنسبة لانتخاب أعضاء مجلس الأمن غير الدائمين وأعضاء المجلس الاقتصادي والاجتماعي وأعضاء مجلس الوصاية . كما قد يتم اختيار أعضاء هذه الفروع بانتخاب يجريه كل من الفرع العام والفرع الخاص ، كما هو الحال بالنسبة لاختيار قضاة محكمة العدل الدولية .

ثانياً – الجهاز العام للمنظمة :

أ- تشكيل الجهاز العام واختصاصاته :

ذكرنا أن لكل منظمة جهازاً تشريعياً أو شبه تشريعي هو الجهاز العام للمنظمة ، وهو الجهاز الذي تساهم فيه الدول الأعضاء على قدم المساواة ، وذلك تطبيقا للمبدأ التقليدي المتعلق بالمساواة بين الدول ، فكل الدول الأعضاء في الجهاز العام سواء . وتطبيقاً لذلك فإن الجمعية العامة للأمم المتحدة تتكون من كل الدول الأعضاء في المنظمة على قدم المساواة .

ويختص الجهاز العام للمنظمة- كأصل عام- بمناقشة كل ما يختص بسير المنظمة ونشاطها ، إذ يعتبر هذا الجهاز صاحب الاختصاص الأصلي الذي يملك مناقشة كل الأمور التي تدخل في اختصاصات المنظمة ، أو التي تتعلق بسلطات الفروع الأخرى ، إلا إذا كان هناك قيد على ذلك بمقتضى نص صريح في الميثاق .

وتطبيقا لذلك نصت المادة العاشرة من ميثاق الأمم المتحدة علـــى أن : "للجمعية العامة أن تناقش أية مسألة أو أمر يدخل في نطاق هذا الميثـــاق أو يتصل بسلطات فرع من الفروع المنصوص عليها فيه أو وظائفه" .

ويترتب على ذلك أن الفرع العام يعتبر مشرفا على باقي فروع المنظمة الدولية ؛ وتطبيقا لذلك قرر ميثاق الأمم المتحدة أن تتلقى الجمعيـــة العامـــة تقارير سنوية من مجلس الأمن عما يكون قد قام به من تدابير لحفظ الســـلم والأمن الدوليين ، وتقارير أخرى من المجلـــس الاقتصـــادي والاجتمـــاعي ومجلس الوصاية بخصوص أعمالهما . في حين أن الميثاق لا يلزمها بتقديم تقارير عن نشاطها إلى أي من الفروع الرئيسية الأخـــرى فـــي المنظمـــة . وتعتبر هذه التقارير من قبيل الرقابة التي يباشرها الفرع العام علـــى ســـائر الفروع الرئيسية الأخرى بالمنظمة .

ونظرا لما قد يحيط بأعمال الجهاز العام من بطء وتعقيد نتيجـــة طـــول المناقشات والمداولات ، فكثيراً ما تنص مواثيق إنشاء المنظمـــات الدوليـــة على جواز تفويض هذا الفرع بعض اختصاصاته إلى الفرع الخـــاص أو أي جهاز آخر إذا اقتضت المصلحة ذلك ، مثال ذلك ما نصـــت عليـــه اتفاقيـــة شيكاغو لعام ١٩٤٤ ، التي أنشأت منظمة الطيران المدني الدولية ، مـــن أن للجمعية أن "تحيل إلى المجلس أو اللجان الفرعية أو أي جهاز آخر ما تـــرى من المصلحة إحالته إليها من المسائل الداخلة في اختصاصها" .

ومع ذلك فقد جرى العمل في الأمم المتحدة والمنظمات المتخصصة على أن هناك بعض الاختصاصات التي لا يجوز التفويض فيها ، مثل وضع السياسة العامة للمنظمة ، وقبول الأعضاء الجدد ، وانتخاب المجلس التنفيذي ، وتعيين الأمين العام ، وإقرار الميزانية ، ووضع مشروعات المعاهدات أو اللوائح الدولية ، والتصديق على الاتفاقيات الدولية المبرمة مع منظمات دولية أخرى ، وإجراء التعديلات على ميثاق المنظمة .

ب- أسلوب العمل في الجهاز العام :

إن نظام العمل بالجهاز العام للمنظمة الدولية يثير ثلاث مسائل رئيسية وهي : الأولى خاصة بطبيعة الاجتماعات هل هي مستمرة أو دورية ، والثانية خاصة بكيفية إدارة هذه الاجتماعات ، وأخيرا ما إذا كانت هذه الاجتماعات تتم بكامل هيئة الجهاز العام أو عن طريق لجان خاصة . وبصفة عامة فإن تنظيم كافة هذه المسائل يتم في الوثيقة المنشئة للمنظمة وفي اللائحة الداخلية للجهاز العام .

١- ففيما يتعلق بمسألة استمرار أو دورية الاجتماعات نجد أن القاعدة العامة لاجتماعات الأجهزة العامة للمنظمات الدولية هي الدورية ، أي أن الجهاز العام يعقد دورات انعقاد عادية منتظمة كل فترة معينة ، وذلك وفقا لنص الوثيقة المنشئة للمنظمة واللائحة الداخلية لهذا الجهاز . ويرجع ذلك للصعوبة العملية التي تحيط الانعقاد المستمر للجهاز العام . وهذه الدورة قد تكون سنوية كما هو الحال في اجتماعات الجمعية العامة للأمم المتحدة ،

واجتماعات مؤتمر الرؤساء في الاتحاد الأفريقي . وقد تكون كل سنتين كما هو الحال في مؤتمر منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة (اليونسكو) ، ومؤتمر منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة (الفاو) . وقد تكون كل ثلاث سنوات كما هو الحال بالنسبة لجمعية منظمة الطيران المدني الدولية .

ولا يقتصر العمل داخل الجهاز العام على الدورات العادية للمنظمة ، بل يمكن له أن يعقد دورات انعقاد خاصة أو غير عادية ، وذلك وفقا لما تحدده الوثيقة المنشئة من شروط لذلك . ومثال ذلك نص المادة ٢٠ من ميثاق الأمم المتحدة التي تقرر أنه إلى جانب دورات الانعقاد العادية تجتمع الجمعية العامة في أدوار انعقاد سنوية خاصة بحسب ما تدعو إليه الحاجة ، ويتولى الأمين العام للمنظمة الدعوة إلى دورات الانعقاد الخاصة بناء على طلب مجلس الأمن أو أغلبية أعضاء الأمم المتحدة .

٢- وفيما يتعلق بمسألة إدارة الاجتماعات في الجهاز العام ، فإن ما يجرى عليه العمل هو وجود رئيس للجهاز العام تتحدد اختصاصاته في اللائحة الداخلية للجهاز ، ويكون له نواب ورؤساء للجان الفرعية في الجهاز ، مثال ذلك مكتب الجمعية العامة للأمم المتحدة الذي يتكون من رئيس الجمعية وواحد وعشرين نائبا له ورؤساء اللجان الرئيسية الست المتفرعة عن الجمعية العامة [١] .

---

(١) د. مفيد شهاب ، المرجع السابق ، ص ١٤٠ ؛ د. إبراهيم العناني ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ، ص٧٤ .

ويتم اختيار هيئة هذا المكتب بصفة دورية عند كل دورة انعقاد عادية ، ومن مهامه الرئيسية : الإشراف على سير العمل بالجهاز ، وتنظيم جلساته وتحديد مواعيدها ، وإعداد جدول أعمالها وترتيب المسائل المقترحة فيه وتوزيعها على لجان الجهاز المختلفة للتنسيق فيما بينها .

٣- أما فيما يتعلق بما إذا كان الجهاز العام يعقد الاجتماعات بكامل هيئته أم عن طريق لجان فرعية تشكل لدراسة الموضوعات المدرجة في جدول أعماله . فإن المتبع عادة هو أن يتفرع عن هذا الجهاز العام لجان خاصة تتخصص كل منها في دراسة مسائل ذات طبيعة محددة ، ثم تضع تقريرا يعرض على الجهاز العام بكامل هيئته ، وذلك تمهيدا لإصدار القرارات النهائية بشأنها . وعلى ذلك تتولى هذه اللجان الخاصة القيام بالأعمال التحضيرية من مناقشة وبحث ومداولة ، ويتولى الجهاز العام بكامل هيئته سلطة التقرير .

وتعقد اجتماعات الجهاز العام ولجانه الرئيسية عادة في مقر المنظمة الدولية ، وإن كان ذلك لا يمنع من عقد هذه الاجتماعات في مكان آخر إذا اتفق الأعضاء على ذلك ، وقد حدث بالفعل أن عقدت الجمعية العامة للأمم المتحدة دورتها السادسة العادية عام ١٩٥١ في باريس .

جـ- نظام التصويت داخل الجهاز العام :

يثير نظام التصويت داخل الجهاز العام للمنظمة الدولية عددا من المسائل تتعلق بحق التصويت في الجهاز ، وما إذا كان هذا الحق يتمتع به جميع

الأعضاء على قدم المساواة ، وتحديد العدد اللازم من الأصوات لصدور القرار عن الجهاز العام :

١- بالنسبة لمن يملك الحق في التصويت في الجهاز العام للمنظمة ، فالقاعدة العامة هي أن لكل دولة الحق في التصويت ، أي أن وفد الدولة العضو الذي يمثلها في اجتماعات المنظمة له صوت متميز داخل الجهاز العام . وتأكيدا على ذلك تنص المادة ١/١٨ من ميثاق الأمم المتحدة على أن لكل دولة عضو في الأمم المتحدة صوت واحد في الجمعية العامة .

على أن هذه القاعدة يرد عليها بعض الاستثناءات ، حيث تتبع بعض المنظمات الدولية نظام التصويت المرتبط بالممثل الواحد ، وقد أخذت بذلك منظمة العمل الدولية ، حيث أن وفد الدولة العضو في المؤتمر العام يتكون من ممثلَيْن عن الحكومة وممثل عن أرباب العمل وممثل عن العمال ، ويكون لكل ممثل صوت متميز في مناقشات المؤتمر العام للمنظمة .

٢- وبالنسبة لما إذا كان الحق في التصويت يتمتع به جميع الأعضاء ، أم أنه يوجد اختلاف بين الأعضاء بحسب الأهمية النسبية لكل منهم . فإن القاعدة هي أن لكل دولة صوت واحد في الجهاز العام ، وأن أصوات الدول الأعضاء متساوية من حيث قيمتها القانونية ، مهما كانت الأهمية النسبية الخاصة بكل دولة . وتطبيقا لهذه القاعدة نص ميثاق الأمم المتحدة في المادة ١/١٨ على ذلك كما رأينا ، كما قرر القانون الأساسي للاتحاد الأفريقي أن لكل دولة عضو صوت واحد في مؤتمر الرؤساء .

على أن قاعدة المساواة بين الدول في الأصوات داخل الجهاز العام للمنظمة وجدت عليها بعض الاستثناءات من جانب بعض المنظمات الدولية ، خاصة المنظمات ذات الطابع الاقتصادي والمالي البحت ، التي أخذت بنظام وزن الأصوات ، ويقضي هذا النظام بأن يكون لكل دولة عضو عدد من الأصوات يتعادل مع أهميتها داخل المنظمة ، ويتم تقدير هذه الأهمية بقدر مشاركة الدولة في المنظمة من الناحية الاقتصادية أو المالية . مثال ذلك ما نصت عليه اتفاقية إنشاء صندوق النقد والبنك الدوليين من إعطاء كل دولة عضو ٢٥٠ صوت يضاف إليها صوت واحد عن كل سهم تملكه الدولة في رأس مال المنظمة [١] ، وذلك عند التصويت في مجلس المحافظين الذي يعتبر الجهاز الأعلى للمنظمة .

ولقد تعرض نظام وزن الأصوات للنقد ، حيث أنه فضلا عن إخلاله بمبدأ المساواة بين الدول ، فإنه يصعب الاتفاق على معيار عادل وثابت لتحديد الأهمية النسبية لكل دولة عضو في المنظمة .

٣- وبالنسبة لمسألة تحديد العدد اللازم من الأصوات لصدور قرارات الجهاز العام ، أفرز لنا تطور المنظمات الدولية قاعدتين في هذا المجال : الأولى هي قاعدة الإجماع ، والثانية هي قاعدة الأغلبية . فقد عرفت المنظمات الدولية قاعدة الإجماع في بداية مراحلها الأولى ، وترجع في أصلها إلى ظاهرة المؤتمرات الدولية . ومقتضاها أن القرارات تصدر بعد

---

(١) قيمة السهم الواحد مائة ألف دولار .

الحصول على موافقة جميع الدول الأعضاء ، وأساس القاعدة مبدأ المساواة في السيادة بين الدول .

وتتخذ قاعدة الإجماع عند التطبيق صورا ثلاث هي : إجماع كافة الدول الأعضاء في المنظمة ، أو إجماع كافة الدول التي اشتركت في الاجتماع الذي نوقشت فيه المسألة محل القرار ، أو إجماع كافة الدول المشتركة في التصويت فقط أي التي أبدت رأيها بالتأييد أو بالمعارضة . ومن تطبيقات قاعدة الإجماع نص المادة ١/٥ من عهد عصبة الأمم التي كانت تنص على أن "تصدر قرارات الجمعية والمجلس بإجماع أصوات الأعضاء الممثلين في الاجتماع ما لم ينص صراحة على خلاف ذلك " . كما أخذت بنفس القاعدة بعض المنظمات الإقليمية .

ونظرا لتعرض قاعدة الإجماع للنقد بسبب عرقلة أنشطة المنظمات الدولية ، ونظرا لتطور المنظمات الدولية خاصة في أعقاب الحرب العالمية الثانية ؛ فقد بدأ التخلي عن قاعدة الإجماع لتحل محلها قاعدة الأغلبية ، ويقصد بالأغلبية أن قرارات وتوصيات المنظمة تصدر بمجرد حصولها على أصوات أغلبية أعضاء المنظمة وتصبح ملزمة للجميع .

وتشكل قاعدة الأغلبية القاعدة العامة المتبعة داخل المنظمات الدولية ، مع وجود اختلاف بين المنظمات حول تحديد مدى الأغلبية المطلوبة ، فبعض المنظمات تأخذ بالأغلبية البسيطة ، أي نصف الأصوات مضافا إليها صوت

واحد ، وتأخذ بعض المنظمات بأغلبية خاصة مثل أغلبية الثلثين أو الثلاثة أرباع .

وتأخذ منظمة الأمم المتحدة بقاعدة الأغلبية في بيان كيفية إصدار الجمعية العامة لقراراتها ، مع الاختلاف بين المسائل الهامة والمسائل غير الهامة . فبالنسبة للأولى تصدر قرارات الجمعية العامة بأغلبية ثلثي الأعضاء الحاضرين المشتركين في التصويت . أما الثانية فتصدر القرارات بشأنها بأغلبية الأعضاء الحاضرين المشتركين في التصويت ، أي أن الميثاق قد تطلب في المسائل الهامة أغلبية خاصة هي أغلبية الثلثين ، في حين اكتفى في المسائل غير الهامة بالأغلبية البسيطة .

ثالثاً - الجهاز الخاص أو التنفيذي للمنظمة الدولية :

نشأت حاجة المنظمة الدولية إلى جهاز تنفيذي إلى جانب جهازها العام نتيجة تطور المنظمات الدولية وتعدد اختصاصاتها وزيادة عدد أعضائها . ويسمى هذا الجهاز عادة "المجلس" . وسوف نعرض لنظامه القانوني من حيث : تشكيله واختصاصاته ونظام العمل به ونظام التصويت الذي يتبعه :

أ - تشكيل الجهاز التنفيذي :

إذا كان الجهاز العام يتكون من كافة أعضاء المنظمة ، بوصفه الجهاز التشريعي أو شبه التشريعي ، فإن الجهاز الخاص أو التنفيذي لا يمكن أن يكون هو الآخر مكونا من كافة أعضاء المنظمة ، لأن معنى ذلك تكوين فرعين بتشكيل متشابه ؛ ولذلك جاء تشكيل هذا الجهاز مقصورا على عدد محدود من الدول الأعضاء يتم اختيارهم وفق نظام خاص تضعه الوثيقة

المنشئة للمنظمة . ويلاحظ أن مسألة تشكيل هذا الجهاز تعد من المشاكل الأساسية التي تواجه المنظمات الدولية ، نظرا لأنه يمثل خروجا صريحا على مبدأ المساواة بين الدول .

ولقد أفرز لنا العمل الدولي عدة طرق يمكن أن يتم على أساسها تشكيل الأجهزة التنفيذية داخل المنظمات الدولية :

١- فيمكن تشكيل هذا الجهاز من أعضاء دائمين يحددون بالاسم في الوثيقة المنشئة للمنظمة ، ولقد أثيرت هذه الطريقة أثناء إعداد عهد عصبة الأمم وكذلك ميثاق الأمم المتحدة ، غير أنه لم يتم إقرارها ؛ ولذلك فلا توجد أي من المنظمات الدولية التي تأخذ بهذا

الأسلوب .

٢- ويمكن تشكيل هذا الجهاز من أعضاء مؤقتين ، أي أنه يتم اختيار أعضائه بصفة دورية حيث يُستبدلون بعد كل فترة بغيرهم وفقا للنظام الذي تضعه الوثيقة المنشئة للمنظمة ، وجاء بهذه الطريقة تشكيل المجالس التنفيذية في المنظمات الدولية المتخصصة ، مثل منظمة العمل الدولية ومنظمة الطيران المدني الدولية ، ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة .

٣- ويمكن تشكيل هذا الجهاز بالجمع بين الطريقتين معا ، أي أنه يتم تشكيله من أعضاء دائمين وأعضاء مؤقتين . والمثال الحي على ذلك هو مجلس الأمن في منظمة الأمم المتحدة ، الذي يتكون من خمسة عشر عضوا من بينهم

خمسة أعضاء دائمين محددين بالاسم وعشرة أعضاء غير دائمين تنتخبهم الجمعية العامة لمدة سنتين ؛ ولذلك فإن الجهاز العام في المنظمة هو الذي يتولى مهمة اختيار أعضاء الجهاز التنفيذي غير الدائمين ، وهذا الاختيار يمكن أن يكون على أساس مجموعة من الاعتبارات ، منها :

- الاختيار على أساس التوزيع الجغرافي العادل ، ويُعْمَل بهذا المعيار في المنظمات المتخصصة ، كما أخذ به نظام مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة .

- الاختيار على أساس قدرة الدولة العضو على المساهمة في نشاط المنظمة ، ولقد وجد تطبيقا لذلك في بعض المنظمات المتخصصة وكذلك ميثاق الأمم المتحدة فيما يتعلق بمجلس الأمن ومجلس الوصاية .

ب - اختصاصات الجهاز التنفيذي :

إذا كانت اختصاصات الجهاز العام للمنظمة هي اختصاصات شاملة وعامة ، فإن الجهاز التنفيذي يُعهد إليه باختصاصات محددة ، يراعى فيها أنه الجهاز الذي يعمل باستمرار والأقدر على سرعة التحرك لمواجهة المشاكل العاجلة ، هذا إلى جانب أنه هو الجهاز الذي يتولى وضع قرارات المنظمة ونشاطاتها موضع التنفيذ .

وتتحدد اختصاصات هذا الجهاز في الوثيقة المنشئة للمنظمة ، كما يمكن للجهاز العام أن يعهد إليه ببعض الاختصاصات الأخرى حسب ما يراه ضروريا لتحقيق المنظمة لأهدافها .

ونظرا لطبيعة الاختصاصات التي تُسند إلى الجهاز التنفيذي ، خصوصا من حيث أهميتها وفاعليتها ، فإنه يُعتبر أهم أجهزة المنظمة على الإطلاق . والمثال الحي على ذلك هو مجلس الأمن التابع لمنظمة الأمم المتحدة ، حيث ألقت علي عاتقه المادة ١/٢٤ من الميثاق بالتبعات الرئيسية لحفظ السلم والأمن الدوليين .

جـ - نظام العمل داخل الجهاز التنفيذي :

يعمل الجهاز التنفيذي وفقاً للقواعد والأحكام الواردة في الوثيقة المنشئة للمنظمة ، كما يقوم هذا الجهاز بوضع لائحته الداخلية التي تنظم العمل داخله ، حيث يحدد فيها أسلوب عمله ونظام جلساته وأسلوب إجراءات التصويت فيه .

ومن حيث الأصل العام يُنَظَّم الجهاز التنفيذي للعمل بصفة مستمرة حتى يتمكن من الاجتماع في أي وقت تستدعيه الضرورة أو الملاءمة ، هذا إلى جانب تنظيم دورات انعقاد عادية له يجتمع فيها بصفة دورية ؛ ولهذا يجب أن يكون لكل من أعضائه تمثيل دائم في مقر المنظمة [١] .

وحتى يستطيع هذا الجهاز القيام بأعماله على أكمل وجه فإنه يتم اختيار رئيس له لإدارة أعماله . ويتم هذا الاختيار إما بطريق التناوب كما هو الحال بالنسبة لاختيار رئيس مجلس الأمن في الأمم المتحدة ، وإما بطريق الانتخاب لمدة معينة ، كما هو الحال بالنسبة لانتخاب رئيس مجلس منظمة الطيران

---

(١) د. إبراهيم العناني ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ، ص ٧٤ ؛ د. مفيد شهاب ، المرجع السابق ، ص ١٤٢ .

المدني الدولية . ويختار الرئيس عددا من النواب أو الوكلاء له للمعاونة في أداء عمل الجهاز . وتتمثل وظائف الرئيس أساسا في دعوة الجهاز للانعقاد وإدارة جلساته وتمثيله أمام الأجهزة الأخرى للمنظمة والقيام بالوظائف التي يعهد بها الجهاز إليه . ويباشر الجهاز التنفيذي اختصاصاته عادة بكامل هيئته ، ويمكنه تشكيل لجان فرعية دائمة أو مؤقتة يعهد إليها بدراسة ما يراه من المسائل ، مثال ذلك ميثاق الأمم المتحدة الذي أجاز لمجلس الأمن أن ينشئ من الفروع الثانوية ما يرى له ضرورة لأداء وظائفه .

وتصدر قرارات الجهاز التنفيذي عادة بالأغلبية . وتتفاوت هذه الأغلبية من جهاز لآخر ، فقد تكون أغلبية بسيطة (٥١%) ، كما قد تكون أغلبية موصوفة (الثلثين أو الثلاثة أرباع) ، وقد تقيد بشروط أخرى ، كما هو الحال في مجلس الأمن ، حيث يشترط في المسائل غير الإجرائية توافر أغلبية تسعة أعضاء على أن يكون من بينهم الدول الخمس ذات المقاعد الدائمة في المجلس .

ويجري حساب الأغلبية على أساس عدد الأعضاء الحاضرين المشتركين في التصويت بالموافقة أو الرفض ، لا الغائبين أو الممتنعين عن التصويت ، ما لم يوجد نص يقضي بغير ذلك .

ويعقد الجهاز التنفيذي جلساته في مقر الهيئة وفقا للتاريخ الذي يحدده ، وله أن يعقدها خارج مقر الهيئة إذا رأي ضرورة لذلك .

رابعاً – الجهاز الإداري للمنظمة الدولية :

يعتبر الجهاز الإداري من بين الأجهزة الرئيسية للمنظمة الدولية ، ويطلق عليه اصطلاح "الأمانة العامة" أو "السكرتارية" . ولا توجد منظمة دولية تعمل دون جهاز إداري متخصص . وسوف نعرض لتكوين هذا الجهاز واختصاصاته ونظام العمل داخله :

أ – تشكيل الجهاز الإداري :

إذا كانت الأجهزة الأخرى للمنظمة الدولية تتكون من ممثلين عن الدول الأعضاء ، فإن الجهاز الإداري يتألف من أشخاص يعملون كموظفين لدى المنظمة وليس كممثلين عن الدول الأعضاء .

ويرأس الجهاز الإداري رئيس أعلى يتم تعيينه بواسطة أحد الفرعين ، العام أو الخاص ، أو بواسطتهما معا ، كما هو مقرر بالنسبة لاختيار الأمين العام لمنظمة الأمم المتحدة ، حيث يتم تعيينه بقرار من الجمعية العامة بناء على توصية من مجلس الأمن . ويطلق على الرئيس الإداري مسميات تتفاوت من منظمة إلى أخرى ، وغالباً ما يسمى الأمين العام كما هو الحال في كل من الأمم المتحدة وجامعة الدول العربية . هذا ويتم اختيار رئيس الجهاز الإداري لمدة معينة قابلة للتجديد .

ويعاون الرئيس الإداري مجموعة من الموظفين الإداريين على رأسهم نواب ووكلاء للرئيس ، يتم اختيارهم عن طريق الرئيس الإداري نفسه ، وذلك

طبقا للشروط المنصوص عليها في الوثيقة المنشئة للمنظمة ولوائحها الداخلية . مثال ذلك نص المادة ١/١٠١ من ميثاق الأمم المتحدة الذي يقرر أن "يعين الأمين العام موظفي الأمانة العامة طبقا للوائح التي تضعها الجمعية العامة" .

ب – اختصاصات الجهاز الإداري :

لا يقتصر نشاط الرئيس الإداري والموظفين التابعين للجهاز الإداري على مجرد خدمة الفرع الإداري فحسب ، بل إن الجهاز الإداري بأكمله ينشأ في الأصل لخدمة المنظمة ككل . كما أن مهمة الرئيس الإداري لا تقتصر على الجانب الإداري فحسب ، بل قد يكون لعمله طابع سياسي أيضا ، كما قد يتوسع هو –وبرضاء الأعضاء– في مهامه من أجل تحقيق أهداف المنظمة ، حيث يمكنه أن يلعب دورا سياسيا هاما في حل كثير من المنازعات الدولية .

ونظرا لأن الجهاز الإداري يقوم بدور الإدارة الدائمة للمنظمة فإنه يعهد إليه بمجموعة من المهام المختلفة ، مثل :

١– اعتباره أداة الاتصال فيما بين أجهزة المنظمة ، وكذلك بين المنظمة وأعضائها ، وبين المنظمة وغيرها من المنظمات الدولية الأخرى ؛ ولذلك فهو يمثل المنظمة في مواجهة الغير .

٢– الإعداد الفني لاجتماعات أجهزة المنظمة الأخرى ، مثل تحضير جداول الأعمال ، وإعداد بعض المشروعات لعرضها على أجهزة المنظمة لدراستها ، وإعداد مشروع ميزانية المنظمة .

٣- متابعة تنفيذ ما تصدره المنظمة من قرارات ، فكثيرا ما كُلِّف الأمين العام للأمم المتحدة من قبل كل من الجمعية العامة ومجلس الأمن بوضع قراراتهما موضع التنفيذ .

جـ - نظام العمل داخل الجهاز الإداري :

إذا كان الجهاز الإداري للمنظمة يتكون من رئيس أعلى هو الأمين أو السكرتير أو المدير ، ومجموعة من الموظفين بعضهم رئيس والبعض الآخر أقل ، فإن هذا الجهاز ينقسم إلى مجموعة من الإدارات تحددها اللوائح الداخلية التي تبين اختصاصاتها ونظام العمل بها . ويعمل هذا الجهاز -كقاعدة عامة- مستقلا عن باقي أجهزة المنظمة وإن كان يتلقى منها التعليمات أحياناً ، كذلك يكون مستقلا عن الدول الأعضاء ولا يجوز له أن يطلب أو يتلقى في تأدية واجباته تعليمات من أية حكومة أو من أية هيئة خارج المنظمة .

ويقدم الرئيس الإداري إلى الجهاز العام أو الجهاز الخاص -حسب ما تقرره الوثيقة المنشئة للمنظمة- تقريرا سنويا عن أعمال المنظمة ، وكذلك أية تقارير أخرى قد تُطلب منه من قبل أي من هذه الأجهزة .

المطلب الثاني

الأجهزة الفرعية

إذا كان الأصل أن الأجهزة الرئيسية للمنظمة منصوص عليها في الوثيقة المنشئة لها ، ولا يتصور إنشاء أجهزة رئيسية لم يرد ذكرها في هذه الوثيقة إلا

بتعديلها ، فهل من المتصور أن تقوم هذه الأجهزة الرئيسية بإنشاء أجهزة فرعية تعاونها وتساعدها على ممارسة اختصاصاتها ؟ .

للإجابة على هذا التساؤل يمكن التفرقة بين فرضين : الأول هو ما إذا كان ميثاق المنظمة يسمح لأجهزتها الرئيسية بأن تنشئ أجهزة أخرى فرعية ، وفي هذا الفرض لا توجد أدنى مشكلة ، حيث أن ميثاق إنشاء المنظمة يسمح بذلك صراحة . أما الفرض الثاني وهو ما إذا كان ميثاق المنظمة لا يسمح بإنشاء مثل هذه الأجهزة ، وفي هذا الفرض نجد أن الفقه الدولي متفق على أنه حتى في حالة عدم النص على السماح للأجهزة الرئيسية بإنشاء أجهزة فرعية ، فإن هذا الحق مازال ثابتا استنادا إلى فكرة أو نظرية الاختصاصات الضمنية ، التي لا تعتمد على النصوص الصريحة فحسب ، بل تُستنبط من ضرورة مثل هذه الأجهزة لمساعدة الأجهزة الرئيسية على أداء وظائفها .

ومن الجدير بالذكر أن القرار الصادر من الجهاز الرئيسي بإنشاء الجهاز الفرعي أو الثانوي هو الذي يحدد الملامح العامة لنشاط هذا الأخير ومداه ، ويكون هذا القرار صحيحا إذا كان إنشاء الجهاز الفرعي يدخل ضمن الأهداف العامة للمنظمة . وقد تختص هذه الأجهزة بالبحث والدراسة ، أو بمباشرة مهام إدارية أو فنية أو قد يعهد إليها بسلطة تسوية المنازعات الدولية .

وهذه الأجهزة الثانوية قد تكون أجهزة دائمة ، وقد تكون أجهزة مؤقتة ، كما أنها قد تتألف من مندوبي الدول الأعضاء ، أو من موظفين دوليين ، أو من أشخاص مستقلة .

ولقد نص ميثاق الأمم المتحدة في المادة ٢٢ على أن "للجمعية العامة أن تنشئ من الفروع الثانوية ما تراه ضروريا للقيام بوظائفها" ، كما نصت المادة ٢٩ على أن "لمجلس الأمن أن ينشئ من الفروع الثانوية ما يرى له ضرورة لأداء وظائفه" ، كما نصت المادة ٦٨ على أن ينشئ المجلس الاقتصادي والاجتماعي لجانا للشئون الاقتصادية والاجتماعية ولتعزيز حقوق الإنسان ، كما ينشئ غير ذلك من اللجان التي قد يحتاج إليها لتأدية وظائفه" .

والأصل أن الفروع الثانوية وقف على المنظمة التي انبثقت منها ، إلا أن هناك بعض الفروع الثانوية التي يمتد نشاطها إلى منظمات أخرى ، وهي بذلك تعد فروعا مشتركة بين عدة منظمات دولية ، والمثال على ذلك المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية ، حيث أنها فرع مشترك بين عدة منظمات دولية متخصصة [١] .

---

(١) د. محمد السعيد الدقاق ود. مصطفى سلامة حسين ، التنظيم الدولي ، المرجع السابق ، ص ١٤٥ وما بعدها ؛ د. محمد إسماعيل على ، المرجع السابق ، ص ١٨٧ ؛ د. أحمد أبو الوفا ، المرجع سابق ، ص ٦٣ ؛ د. وائل أحمد علام ، المنظمة الدولية ، ص ٨١ ؛ د. عبد العزيز مخيمر ، المرجع السابق ، ص ١٢٠ .

الفصل الثـــاني

الشخصية القانونية للمنظمات الدولية

يثور التساؤل عما إذا كان للمنظمة الدولية -كالدولة- شخصـية قانونيـة دولية أم لا [١] ؟ ، ولا يعتبر هذا التساؤل عديم الفائدة ، إنما تترتب على الإجابة عليه آثارا قانونية هامة تتعلق بأداء المنظمة الدولية لوظائفها من أجل تحقيـق أهدافها . فما معنى الشخصية القانونية الدولية ؟ ، وهل تتمتع المنظمة الدوليـة بالشخصية القانونية الدولية ؟ ، وإذا كانت الإجابة بالإيجاب فما هـي الآثـار القانونية المترتبة على ذلك ؟ . سنحاول الإجابة على هذه الأسئلة في المباحـث الثلاثة التالية :

المبحث الأول : مفهوم الشخصية القانونية الدولية .

المبحث الثاني : مدى تمتع المنظمة الدولية بالشخصية القانونية .

المبحث الثالث : الآثار القانونيـة المترتبـة علـي تمتـع المنظمـة الدوليـة بالشخصية القانونية .

---

(١) حول موضوع الشخصية القانونية للمنظمات الدولية راجع : د. محمد كامل ياقوت ، الشخصية الدولية في القانون الدولي العام والشريعة الإسلامية ، عالم الكتب ، القاهرة ٧٠ / ١٩٧١ ؛ د. إبراهيم مصطفي مكارم ، الشخصية القانونية للمنظمات الدولية ، دار النهضة العربية ، ١٩٧٥ / ١٩٧٦ ؛ د. محمد سامي عبد الحميد ، التنظيم الدولي ، الجماعة الدولية ، المرجع السابق ، ص٢٦٦ وما بعدها ؛ دز إبراهيم العناني ، المنظمات الدولية الإقليمية ، المرجع السابق ، ص ٣٩ وما بعدها ؛ د. أحمد رفعت ، بعثات المراقبة الدائمة ... ، المرجع السابق ، ص ٢٧ وما بعدها ؛ د. أحمد أبو الوفا ، المرجع السابق ، ص ٥٣ وما بعدها ؛ د. عبد العزيز مخيمر ، المرجع السابق ، ص ١٦٥ وما بعدها ؛ صلاح شلبي ، المرجع السابق ، ص ٣٠ وما بعدها .

المبحث الأول

مفهوم الشخصية القانونية الدولية

الشخصية القانونية هي تعبير عن العلاقة التي تقوم بين وحدة معينة ونظام قانوني معين . وتتمثل هذه العلاقة في إسناد هذا النظام مجموعة من الحقوق والواجبات إلى هذه الوحدة .

ويستقل كل نظام قانوني بتعيين الأشخاص الذين يتمتعون بشخصيته القانونية ، فحكم القاعدة القانونية لابد وأن يوجه إلى شخص يلتزم بما يتضمنه من التزام أو يتمتع بما يحتوي عليه من حقوق . ولما كان لكل نظام قانوني أشخاصه الذين تخاطبهم قواعده ، فإن هذا النظام ذاته هو الذي يستقل بتعيين متى تبدأ الشخصية القانونية وما هي العوارض التي تعترضها .

ويستلزم النظام القانوني الدولي توافر عنصرين أساسيين في الوحدة كي تتمتع بالشخصية القانونية الدولية :

١- أن تكون هذه الوحدة قادرة على إنشاء قواعد قانونية دولية عن طريق التراضي مع غيرها من الوحدات المماثلة .

٢- أن تكون هذه الوحدة من الوحدات المخاطبة بأحكام القانون الدولي ، بمعنى أن تكون لها أهلية التمتع بالحقوق والتحمل بالالتزامات .

ويترتب على ذلك ما يلي :

أ- أن وصف الشخصية الدولية لا يصدق على الأمم ، على أساس انتفاء القدرة على خلق وإنشاء القواعد القانونية الدولية ، وكذلك انتفاء الأهلية القانونية الدولية .

ب- أن وصف الشخصية الدولية لا يصدق على القبائل وما في حكمها ، لأنها جموع تعوزها الحضارة كما تنقصها القدرة على تفهم الأحكام القانونية الدولية .

جـ- أن الوحدة الواحدة يمكن أن تتمتع بأهليتين : أهلية دولية وأهلية وطنية . ومن هنا يلزم التفرقة بين ما تأتيه هذه الوحدة من نشاط بوصفها شخصا من أشخاص القانون الدولي وبين ما تأتيه بوصفها شخصا من أشخاص القانون الوطني . ويصدق هذا الوصف على الدولة ، حيث يلزم التفرقة بين تصرفاتها التي تخضع للقانون الدولي وتصرفاتها التي تخضع للقانون الوطني ؛ وعلى ذلك يمكن القول بأن الوحدة الواحدة (الدولة مثلا) يمكن أن تكون لها أهليتان ، أهلية تخضع للقانون الدولي وأهلية تخضع للقانون الوطني .

د- أن الوحدة المعينة قد تكون شخص في نظام قانوني معين ، دون اكتساب هذا الوصف في نظام قانوني آخر . وهذه نتيجة منطقية للقول بأن كل نظام قانوني يستقل بتعيين الأشخاص المخاطبين بأحكامه ، على أساس أن

الشخصية القانونية إن هي إلا تعبير عن العلاقة التي تقوم بين وحـــدة معينـــة ونظام قانوني معين كما سبق القول [١] .

---

(١) د. مفيد شهاب ، المرجع السابق ، ص ٩١ .

المبحث الثاني

مدى تمتع المنظمات الدولية بالشخصية القانونية الدولية

القاعدة في القانون الدولي العام التقليدي هي أن وصف الشخصية القانونية الدولية لا يثبت إلا للدول ، فالدول هي أشخاص النظام القانون الدولي التي يكون لها اكتساب الحقوق والتحمل بالالتزامات .

على أن التطورات المتعاقبة التي عرفها القانون الدولي العام في سعيه الدءوب لمواكبة متغيرات الواقع الدولي ، وملاحقة نموه وتشعب مجالاته ، وازدهار ظاهرة المنظمات الدولية في نهاية القرن التاسع عشر وبداية القرن العشرين ، حيث انتشرت انتشارا واسعا وتعددت مجالات نشاطاتها ، على أن كل ذلك أدى إلى ظهور اتجاه فقهي جديد دعا إلى ضرورة إضفاء الشخصية القانونية الدولية على تلك الكيانات الدولية الجديدة واعتبارها من أشخاص القانون الدولي العام .

وعندما جرى وضع عهد عصبة الأمم لم يتم الإشارة إلى تمتع العصبة بوصف الشخصية القانونية ، ومع ذلك فقد نصت المادة الأولى من اتفاق المقر الذي عُقد بين سويسرا والعصبة عام ١٩٢٦ على أن العصبة "التي تتمتع بالشخصية الدولية والأهلية القانونية لا يمكن -كقاعدة عامة وطبقا لأحكام القانون الدولي- أن تُخاصم أمام المحاكم السويسرية دون موافقتها الصريحة" .

وأثناء الأعمال التحضيرية لوضع ميثاق الأمم المتحدة نشأ خلاف بين أنصار الاعتراف للمنظمة العالمية بالشخصية القانونية ومن يعارضون ذلك . ومن أجل التوفيق بين مختلف الاتجاهات ، وتحقيقا لرغبة من نادوا بضرورة تجنب الألفاظ التي قد توحي بأن الأمم المتحدة دولة فوق الدول ، نصت المادة ١٠٤ من الميثاق على تمتع الهيئة في بلاد كل عضو من أعضائها بالأهلية القانونية التي يتطلبها قيامها بأعباء وظائفها وتحقيق مقاصدها . كما جاءت المادة ١٠٥ لتجعل تمتع الهيئة بالمزايا والإعفاءات مقصورا على أقاليم الدول الأعضاء .

ولقد أدت هذه النصوص إلى إثارة الخلاف والجدل حول هذا الموضوع من جديد ، وتساءل جانب من الفقه عما إذا كان تمتع المنظمة الدولية بالشخصية القانونية ، يسرى في دائرة القوانين الوطنية وحدها ، أم يمتد إلى نطاق القانون الدولي .

على أن غالبية الشراح المعاصرين تعترف للمنظمات الدولية بالشخصية القانونية ، خصوصا بعد تواتر مواثيق إنشاء هذه المنظمات على النص عليها ، إلا أن البعض يحاول الحد من آثار هذه الشخصية فيقرر تمتع هذه المنظمات "بالأهلية القانونية" [١] دون الشخصية القانونية ، أو يحاول قصرها على بعض المنظمات الدولية دون البعض الآخر ، فيقرر أنها لا تثبت إلا للمنظمات الدولية التي تملك تكوين الإرادة الدولية الشارعة .

---

(١) الأهلية القانونية هي صلاحية الشخص لاكتساب الحقوق والتحمل بالالتزامات .

ولقد حسمت محكمة العدل الدولية هذا الخلاف الفقهي في الرأي الاستشاري الذي أصدرته عام ١٩٤٩ ، والذي اعترفت فيه بالشخصية القانونية للأمم المتحدة ، حيث أعلنت المحكمة أن أشخاص القانون في أي نظام قانوني ليسوا -بحكم الضرورة- متطابقين في الطبيعة أو في مدى الحقوق ، فطبيعتهم القانونية متوقفة على حاجات الجماعة . وتطور القانون الدولي خلال تاريخه كان متأثرا بمطالب الحياة . وكان النمو الاضطرادي للنشاط الجماعي للدول قد أدى إلى نشوء حالات من العمل على المستوى الدولي تصدر عن هيئات لا يصدق عليها وصف الدول بالمعنى المفهوم ، ولقد انتهت المحكمة إلى أن الدول ليست وحدها أشخاص القانون الدولي العام ، لأن الهيئات الدولية التي نشأت نتيجة لتطور الظروف الدولية ، يمكن اعتبارها أشخاصا قانونية من طبيعة متميزة عن طبيعة الدول ، تتمتع بأهلية قانونية خاصة تتناسب في اتساع مجالها أو ضيقه مع الأهداف التي أُنشئت الهيئة من أجلها .

ويعتبر هذا الرأي الإفتائي لمحكمة العدل الدولية نقطة تحول هامة في تطور القانون الدولي وقانون المنظمات الدولية ، حيث جاء ليضيف إلى الأشخاص القانونية التقليدية ، وهي الدول ، أشخاصا قانونية جديدة ، هي المنظمات الدولية ، وينطلق هذا الرأي من محاولة التوافق مع حقائق الحياة الدولية المعاصرة ، فلم يعد هناك شك في أن المنظمات الدولية قد باتت ظاهرة دولية لا يمكن إنكارها وأصبحت تساهم في تطوير العلاقات الدولية ، بل وفي إنشاء وخلق القواعد القانونية الدولية الجديدة . ومن هنا فإن تجاهل هذا الواقع

الجديد بإنكار تمتع تلك الوحدات بوصف الشخصية القانونية ، يعد هروبا من مواجهة الواقع الدولي ، الذي يشهد بجلاء على أن المنظمات الدولية أصبحت تشغل حيزا هاما في إطار المجتمع الدولي والقانون الدولي على نحو لابد من التسليم معه بتوافر الشخصية القانونية الدولية لها .

طبيعة الشخصية القانونية للمنظمات الدولية :

إذا كان الرأي الغالب في الفقه يعترف للمنظمات الدولية بالشخصية القانونية الدولية ، إلا أنه من المسلم به أن الشخصية القانونية للمنظمات تختلف عن تلك التي تتمتع بها الدول من عدة نواح ، ويرجع ذلك إلى الاختلاف بين هذه الوحدات القانونية من حيث طبيعة تكوينها وأسلوب نشأتها ومدى اختصاصاتها :

١- فمن حيث عناصر تكوين هذه الوحدات ، فإن الدولة تنشأ باكتمال أركانها وهي الشعب والإقليم والسلطة السياسية ، في حين تنشأ المنظمة الدولية بتوافر عناصرها وهي عضوية الدول والوثيقة المنشئة لها والإرادة الذاتية والاستمرار .

٢- ومن حيث أسلوب النشأة ، فإن الدولة تنشأ عند اكتمال عناصر تكوينها والاعتراف بها ، في حين أن المنظمة الدولية تنشأ عند اتحاد إرادات مجموعة من الدول في معاهدة على خلق هيئة دولية لتنظيم مصالح مشتركة .

٣- ومن حيث مدى الاختصاصات ، فإن اختصاصات الدولة عامة غير مقيدة ، في حين تكون اختصاصات المنظمة الدولية محدودة ومقصورة على نطاق الأهداف الواردة بالميثاق المنشئ لها .

وترتيبا على ذلك ، فإن الشخصية القانونية للمنظمة الدولية لا تثبت إلا في الحدود التي ذكرها الميثاق ، في حين تكون الشخصية القانونية للدولة مطلقة غير مقيدة إلا بالالتزامات التي تفرضها أحكام القانون الدولي . وعلى ذلك يمكن القول أن الشخصية القانونية التي تتمتع بها المنظمة الدولية ، هي شخصية قانونية من نوع خاص ، ويمكن أن توصف بأنها وظيفية ، وأنها محدودة بحدود مقدار وطبيعة الوظائف التي تؤديها المنظمة [١] .

وتؤدى الفروق السابقة إلى أن تكون الشخصية القانونية لأية دولة مماثلة لتلك التي تتمتع بها الدول الأخرى ، في حين تختلف الشخصية القانونية لكل منظمة دولية عن تلك التي تتمتع بها منظمة دولية أخرى .

---

(١) د. محمد سامي عبد الحميد ، د. محمد السعيد الدقاق ، د. مصطفي سلامة حسين ، المرجع السابق ، ص ٢٢٠ وص ٢٢٥ ؛ د. صلاح الدين عامر ، قانون التنظيم الدولي ، المرجع السابق ، ص٩٠ :٩٤ ، ص ٢٤٢ ؛ د. مفيد شهاب ، المرجع السابق ، ص٩٥ و٩٦ ؛ د. عبد العزيز سرحان ، المرجع السابق ، ص ١٨٩ .

المبحث الثالث

الآثار القانونية المترتبة على تمتع المنظمات الدولية بالشخصية القانونية

يترتب على الاعتراف للمنظمة الدولية بالشخصية القانونية ثبـوت كافـة النتائج المترتبة عن التمتع بهذه الصفة بوجه عام . وذلك مثل إبرام المعاهدات وأهلية التملك ، وإبرام العقود ، والمشاركة في إنشاء قواعد القانون الـدولي ، وتقديم المطالبات الدولية ، وتحمـل المسـئولية الدوليـة ، والتمتـع بالمزايـا والحصانات الدولية وغير ذلك . وسوف نعرض لأهم هذه النتائج :

١- الحق في إبرام المعاهدات الدولية :

تعطى الشخصية القانونية للمنظمة الدولية الحق فـي إبـرام المعاهـدات الدولية ، وذلك بأن تصبح طرفا فيها . وهذه المعاهدات يمكن إبرامها مع الدول الأعضاء أو مع منظمات دولية أخرى في صورة معاهدات ثنائية أو معاهـدات جماعية . ولم يعد هذا الحق محل جدل في الفقه أو العمل الدولي بعد أن أكدتـه صراحة محكمة العدل الدولية في رأيها الاستشاري عام ١٩٤٩ [١] .

ويعتبر حق المنظمة في إبرام المعاهدات الدولية مظهرا لشخصيتها الدولية، بل إن هذه الشخصية هي شرط ثبوت هذا الحق ، وإن كـان هـذا لا يعنـي بالضرورة أن كل شخص قانوني دولي له حق إبرام المعاهدات [٢] .

---

(١) د. محمد السعيد الدقاق ود. مصطفى سلامة حسين ، التنظيم الدولي ، المرجع السابق ، ص ١٧٤ وما بعدها .

(٢) و ذلك لأن هناك بعض الأشخاص الدولية التي لا يجوز لها إبرام بعض المعاهدات ، مثل الاتحاد السويسري (وذلك بسبب الدستور السويسري) ودولة الفاتيكان والفرد عند من يعتبرونه من أشخاص القانون الدولي .

وتخويل المنظمة الحق في إبرام المعاهدات الدولية قد يستند إلى نص صريح في الوثيقة المنشئة لها ، وقد يستفاد ضمنا بالقدر الذي يُمكّن المنظمة من الممارسة الفعلية لوظائفها وتحقيق أهدافها :

- فلقد أعطى ميثاق الأمم المتحدة للمنظمة حق إبرام بعض الاتفاقيات الدولية سواء بالاسم أو بالإشارة إلى ضرورة إبرامها . وذلك مثل اتفاقات الوصل التي تُبرم مع الوكالات المتخصصة (المادتان ٥٧ ، ٦٣) ، واتفاقات المزايا والحصانات الخاصة بالهيئة وموظفيها ومندوبي أعضائها (المادة ٣/١٠٥) ، والاتفاقات العسكرية التي تتعلق بالمحافظة على السلم والأمن الدولي (المادة ٤٣) ، واتفاقات الوصاية (الفصل الثاني عشر من الميثاق) .

- كما أقر العمل الدولي للأمم المتحدة اختصاصا عاما بإبرام المعاهدات في الحدود التي يبدو فيها ذلك ضروريا أو ملائما لتحقيق أهداف المنظمة . وبناء على هذا السند الضمني أبرمت الأمم المتحدة العديد من الاتفاقات الدولية رغم عدم وجود النص الصريح . مثال ذلك معاهدات التوارث عام ١٩٤٦ الخاصة باستخلاف الأمم المتحدة لعصبة الأمم ، واتفاقات المساعدة الفنية ، والاتفاقات التي أبرمها السكرتير العام للمنظمة مع الدول بخصوص قوات الطوارئ الدولية .

وهذا السند الضمني لحق إبرام المعاهدات الدولية وجد تطبيقا عمليا له من كافة المنظمات الدولية ، ومع ذلك فقد أثار شكوكا حول مدى قانونية هذه المعاهدات . وهنا يمكن القول من الناحية النظرية أن المنظمة يمكنها أن تطلب

رأيا استشاريا من محكمة العدل الدولية حول مدى قانونية هذه المعاهدات قبل الالتزام بها ، ولكن الذي يحدث عملا وفي الكثير الغالب هو أن المعاهدة يتم إقرارها بطريق سياسي في صورة رضاء الدول الأعضاء وعدم احتجاجها .

ويحكم عملية إبرام المعاهدات الدولية وسريانها قواعد القانون الدولي المستمدة من اتفاقيتي فيينا لقانون المعاهدات عامي ١٩٦٩ (الخاصة بالمعاهدات بين الدول) و١٩٨٦ (الخاصة بالمعاهدات التي تبرمها المنظمات الدولية) ، وما قد تتضمنه مواثيق إنشاء المنظمات من قواعد خاصة في هذا الشأن ، مثل تحديد الفرع المختص بإبرام المعاهدة والتصديق عليها ، وأخيرا ما استقر عليه العرف الدولي في هذا الخصوص ولم تتناوله بالتنظيم الاتفاقيتين السابقتين أو الوثيقة المنشئة للمنظمة الدولية .

٢- حق تقديم المطالبات الدولية :

أكدت محكمة العدل الدولية هذا الحق في رأيها الاستشاري السابق الإشارة إليه . حيث قررت أن الاعتراف للمنظمة الدولية بالشخصية القانونية الدولية يعني أن لها القدرة على التمسك بحقوقها بطريق المطالبة الدولية .

وتحديدا للمقصود بالمطالبة الدولية قالت المحكمة بأنها أهلية الرجوع إلى الطرق العادية المعروفة في القانون الدولي ، وذلك لإعداد وتقديم الدعاوى وتسويتها ، وذكرت من بين هذه الطرق : الاحتجاج وطلب التحقيق والمفاوضات وطلب عرض القضية على التحكيم .

وعلى ذلك فإن من حق المنظمة الدولية تقديم المطالبات الدوليـة حمايـة لمصالحها ومصالح موظفيها ، وإثارة المسئولية الدولية في مواجهة من أضـر بها ، وكذلك تقديم الدعاوى أمام المحاكم الدولية . ومع ذلك فإن المـادة ١/٣٤ من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية قد قصرت حق تقديم الدعاوى أمـام المحكمة على الدول وحدها ، ومن ثم فليس للمنظمة الدولية هذا الحـق أمـام محكمة العدل الدولية ، وإن كان لها فقط وفقا للمادة ٩٦ من ميثاق الأمم المتحدة طلب رأي استشاري من المحكمة . وعلى خلاف ذلك لها حق كامل في تقـديم المطالبات الدولية أمام محاكم التحكيم .

وبالمقابل يمكن توجيه مطالبات دولية ضد المنظمة الدولية من جانـب أي شخص دولي آخر ، وكذا رفع دعاوى المسئولية الدولية عليها عن الأضـرار التي تنتج عن نشاطاتها .

٣- التمتع بالمزايا والحصانات الدولية :

إن الاعتراف للمنظمة بالشخصية القانونية الدوليـة ، وتخويلهـا مباشـرة اختصاصات لتحقيق الأهداف التي أنشئت من أجلها ، يتطلب إعطاءها الحـق في التمتع بالمزايا والحصانات الدولية ، حيث أنها لن تستطع الاضطلاع بهـذه المهام إلا إذا كفل لها من المزايا والحصانات ما يضمن تحقيق ذلك .

والمزايا والحصانات الدولية هي نظم بمقتضاها تعفى بعض الأشخاص أو بعض الأماكن أو بعض الإجراءات أو بعض الأشياء التابعة للمنظمات الدوليـة من الخضوع لبعض النصوص والأحكام الواردة في القوانين الداخليـة لدولـة

المقر أو الدول الأخرى ، وذلك استثناء من مبدأ إقليمية القوانين . وهي بـــذلك تختلف عن المزايا والحصانات الدبلوماسية التــي تمــنح لأعضـــاء البعثـــات الدبلوماسية .

وتتضمن الوثائق المنشئة للمنظمات الدولية- عموما- نصوصـــا خاصـــة بمزايا وحصانات المنظمة وموظفيها ، من ذلك المادة ١/١٠٥ من ميثاق الأمم المتحدة التي تنص على أن "تتمتع الهيئة في أرض كل عضو مـــن أعضـــائها بالمزايا والإعفاءات التي يتطلبها تحقيق مقاصدها". وقد يرد النص على مزايـــا وحصانات المنظمة في اتفاقية جماعية تعقدها الدول الأعضاء ، مثـــل اتفاقيـــة مزايا وحصانات الأمم المتحدة التي وافقت عليها الجمعية العامة في ١٣ فبراير ١٩٤٦ ، والاتفاقية الخاصة بمزايا وحصانات الوكالات المتخصصة التي أُقرت في ٢١ فبراير ١٩٤٧ ، ولقد أُخذت هاتين الاتفاقيتين كنماذج اتفاقـــات أقرتهـــا المنظمات الدولية الأخرى ، مثل جامعة الدول العربية ومنظمة الدول الأمريكية ومجلس أوربا والاتحاد الأوربي .

وإلى جانب هذه الاتفاقيات الجماعية قد يتم تنظيم مزايا وحصانات المنظمة في اتفاقات خاصة أو ثنائية تبرمها المنظمة مع دولة معينة ، وهي المتمثلة في اتفاقات المقر التي تبرم بين المنظمة والدولة المضيفة . مثال ذلك اتفاق المقـــر

بين الأمم المتحدة والولايات المتحدة الأمريكية عام ١٩٤٧، واتفاق المقر بين منظمة اليونسكو وفرنسا عام ١٩٥٤ (١).

ويثور التساؤل حول سبب التزام الدول باحترام مزايا وحصانات المنظمة ؟ . وللإجابة على هذا التساؤل يمكن القول أن احترام الدول لهذه المزايا وتلك الحصانات يأتي بالنظر إلى أنها أصبحت تشكل قاعدة عرفية دولية بسبب تكرارها وتأكيدها في كثير من الاتفاقيات الدولية الجماعية والثنائية . وفوق ذلك يمكن القول عموما بأن قبول الدولة مباشرة المنظمة الدولية لمهام معينة على إقليمها يضع على عاتق هذه الدولة التزاما بأن تكفل للمنظمة المزايا والحصانات اللازمة لقيامها بتلك المهام . كما أن الدولة العضو في المنظمة تلتزم بأن تيسر للمنظمة مباشرة وظائفها واختصاصاتها المنصوص عليها في الوثيقة المنشئة لها ، ولا يتحقق ذلك إلا بالاعتراف لها بالمزايا والحصانات الضرورية . والقول بغير ذلك يؤدي إلى إضعاف المنظمة وإهدار فعاليتها وعلة وجودها .

وتتمثل صور ما تتمتع به المنظمة من مزايا وحصانات في كفالة حرمة مقارها وعدم جواز التعرض لها ، واحترام وثائقها ومحفوظاتها وإعفائها من

---

(١) د. إبراهيم العناني ، ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ، ص ٤٦ : ٤٩ ؛ د. عبد العزيز سرحان ، المرجع السابق ، ص ١٩٣ وما بعدها ؛ د. مفيد شهاب ، المرجع السابق ، ص ٩٦ وما بعدها ؛ د. وائل علام ، المرجع السابق ، ص ٩٠ وما بعدها .

الخضوع للقضاء ، وكفالة حرية الاتصال لها كما سنرى في الفصل الخـــاص بالمزايا والحصانات الدولية .

الفصل الثالث

سلطات المنظمات الدولية

يقصد بسلطات المنظمات الدولية : القدرة المخولة للمنظمة - بمقتضى وثيقة إنشائها - لتتمكن بموجبها من مباشرة الأعمال الداخلة في دائرة اختصاصها ، من أجل تحقيق أهدافها .

وعلى ذلك فإن سلطة المنظمة Pouvoir تختلف عن اختصاصها Compétence ، فإذا كان الاختصاص هو مجال أو مجالات أنشطة المنظمة ، فان السلطة هي الأدوات التي مُنحت للمنظمة لممارسة هذه الأنشطة . وتختلف هذه السلطة من منظمة إلى أخرى ، بل تتفاوت هذه السلطة داخل المنظمة الواحدة ، ففي منظمة تكون قوية ، وفي أخرى تكون ضعيفة ، وبين القوة والضعف درجات متفاوتة ، ومرجع ذلك كله وثيقة إنشاء المنظمة نفسها .

على أن هذه الوثيقة لا تذكر صراحة أن هذه السلطة ضعيفة وتلك قوية ، ولكن ذلك يُستخلص من قراءة نصوصها ، ومدى ما يمنحه الأعضاء للمنظمة من اختصاصات ، وما يقررونه لها من إمكانيات قانونية ومادية .

وإذا كانت سلطة المنظمة الدولية هي القدرة المخولة لها لتتمكن بموجبها من مباشرة اختصاصاتها ، فإن هذه القدرة تعتبر تعبيرا عن إرادة المنظمة الدولية يهدف إلى إنتاج آثار قانونية معينة ؛ ولذلك فهي تعتبر تصرفا قانونيا أو

عملاً قانونيا صادرا عن شخص من أشخاص القانون الدولي في مجال القانون الدولي .

وسوف نعرض لأنواع هذه التصرفات ولطريقة صناعتها داخل المنظمات الدولية ، والقيود التي ترد على سلطات هذه المنظمات في المبحثين التاليين :

المبحث الأول

أنواع سلطات المنظمات الدولية

تصدر المنظمات الدولية العديد من الأعمال القانونية ، وتتدرج هذه الأعمال من الضعف إلى القوة ، فتبدأ بسلطة البحث والدراسة ، وسلطة اتخاذ قـرارات غير ملزمة ، ثم تمر بسلطة إصدار قرارات ملزمة ، لتنتهـي بسـلطة العمـل المباشر [(١)].

أولاً – سلطة البحث والدراسة : Information

وتتمثل هذه السلطة في قيام المنظمة الدولية بإعـداد دراسـات أو جمـع معلومات حول أحد الموضوعات التي تدخل في نطاق اختصاصها . وقد يكون ذلك بواسطة خبراء المنظمة ، مثل الدراسات التي تقوم بها منظمـة اليونسـكو حول الأمية ، ودراسات منظمة الصحة العالمية عن الأوبئة ، ومثل ما تقـرره المادة ١٣ من ميثاق الأمم المتحدة من قيام الجمعية العامة بدراسات بقصد إنماء التعاون الدولي في مختلف المجالات السياسية وغير السياسية [(٢)].

كما قد تكون هذه الأعمال بواسطة الدول الأعضاء ، كأن تكلف المنظمـة الدول الأعضاء بتقديم إجابات على أسئلة مطروحة عليها من قبل المنظمة ، أو بتقديم تقارير دورية عن الإجراءات التي اتخذتها تنفيذا لالتزاماتهـا أو تنفيـذا للمعاهدات التي انضمت إليها . مثال ذلك ما تقرره المادة ٨٨ من ميثاق الأمـم

---

(١) د. مفيد شهاب ، المرجع السابق ، ص ١٠٩ وما بعدها ؛ د. إبراهيم العناني ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ، ص٩٥ وما بعدها .

(٢) د. محمد السعيد الدقاق ود. مصطفى سلامة حسين ، التنظيم الدولي ، المرجع السابق ، ص ١٧٣ وما بعدها .

المتحدة من إلزام الدول التي كانت تقوم بإدارة أقاليم مشمولة بالوصاية بتقديم تقارير سنوية إلى الجمعية العامة عن مدى تنفيذها لالتزاماتها نحو هذه الأقاليم ، وما يكلف به دستور منظمة العمل الدولية الأعضاء من تقديم تقارير حول تنفيذها لاتفاقيات العمل الدولية .

وقد تباشر المنظمة الدولية هذه السلطة أخيرا عن طريق الدعوة إلى عقد مؤتمر لبحث موضوع معين يدخل في اختصاصها ، مثال ذلك ما تقرره المادة ٤/٦٢ من ميثاق الأمم المتحدة من تخويل المجلس الاقتصادي والاجتماعي سلطة الدعوة إلى "عقد مؤتمرات دولية لدراسة المسائل التي تدخل في دائرة اختصاصه ، وفقا للقواعد التي تضعها الأمم المتحدة" .

ومن المؤتمرات التي قررت الجمعية العامة للأمم المتحدة عقدها مؤتمر البيئة الإنسانية من أجل البحث عن حلول لمشاكل التلوث العديدة وغيرها مما يهدد الكرة الأرضية . حيث تم عقد هذا المؤتمر بعد جهود مكثفة عام ١٩٧٢ بمدينة استكهولم عاصمة السويد ، وقد حضره ١٢٠٠ مندوبا يمثلون ١١٢ دولة ، وكذلك مؤتمر السكان العالمي الذي عقد في مدينة بوخارست عاصمة رومانيا عام ١٩٧٤ ، وحضره ممثلو ١٣٦ دولة ، ومؤتمر الأمم المتحدة لحقوق الإنسان الذي عقد في فيينا عام ١٩٩٣ ، ومؤتمر السكان الذي عقد بالقاهرة عام ١٩٩٤ ، و مؤتمر الأمم المتحدة لمناهضة العنصرية الذي عقد في دربان بجنوب أفريقيا عام ٢٠٠١.

ومن أهم فروع البحث والدراسة ، معهد الأمم المتحدة للتدريب والبحوث الذي أنشئ عام ١٩٦٥ ، والتي تعكس برامج البحوث فيه التركيز من جانب

الأمم المتحدة على المشكلات المتعلقة بإقامة نظام اقتصـادي دولـي جديـد ، وموارد الطاقة والثروات الطبيعية ، واستخدام العلوم والتقنية من أجل التنمية . ولقد نشر هذا المعهد دراسات متصلة بمؤتمر الأمم المتحدة للعلوم والتقنية مـن أجل التنمية الذي عقد عام ١٩٧٩ ، وشملت هذه البحوث دراسـات عـن دور المرأة في صنع القرارات الصادرة عن الأمم المتحدة ، ونشر معلومات الأمـم المتحدة لدى البرلمانيين ، والتعاون المتعدد الأطراف للتنمية والاستعداد لمواجهة الكوارث .

ثانياً – سلطة إصدار قرارات غير ملزمة :

Resolutions non-obligatoires

تعد القرارات غير الملزمة وسيلة عمل تقليدية تلجأ إليها المنظمات الدولية دائما . وهذا النوع من القرارات يوجد له تطبيق عملي لدى غالبية المنظمـات الدولية الحالية . بل إن هذه الوسيلة وجدت منذ بدء المنظمات الدولية .

وإذا كانت هذه القرارات غير ملزمة من الناحية القانونية ، أي لا يترتـب على مخالفتها أية مسئولية قانونية ، إلا أنه ليس معنى ذلك أنها مجردة مـن أي التزام ، إنما قد تتمتع بقدر معقول من الإلزام الأدبي والمعنوي .

ويعد حرص الدول على استقلالها وسيادتها إلى أبعد الحدود سببا رئيسـيا لإعطاء المنظمات الدولية سلطة إصدار قرارات غير ملزمة ، وذلك حتـى لا تأخذ المنظمة الدولية طابع السلطة التي تعلو على إرادة الدول . وهناك حالات كثيرة يكون فيها للمنظمة سلطة إصدار قرارات غيـر ملزمـة مـن الناحيـة القانونية ، وتأخذ هذه القرارات واحدا من الأشكال التالية :

١- الرغبات : Les Voeux

وتهدف إلى لفت نظر الدول الأعضاء أو هيئة أو منظمة دولية أخرى بخصوص مسألة تدخل في الاختصاص المباشر للمنظمة التي تعبر عن هذه الرغبات ، وتقوم المنظمة الدولية بذلك نزولا على اعتبارات الواجب الأدبي أو نظرا لأهمية المسألة .

٢- الآراء : Les Avis

وهي تصدر عن المنظمات الدولية بصدد مسألة محددة تدخل في اختصاصها ويُطلب إبداء الرأي فيها بشكل استشاري . مثال ذلك نص المادة ٩٦ من ميثاق الأمم المتحدة التي تقرر أنه :

" ١- لأي من الجمعية العامة أو مجلس الأمن أن يطلب إلى محكمة العدل الدولية إفتاءه في أية مسألة قانونية .

٢- ولسائر فروع الهيئة والوكالات المتخصصة المرتبطة بها ، ممن يجوز أن تأذن لها الجمعية العامة بذلك في أي وقت ، أن تطلب أيضا من المحكمة إفتاءها فيما يُعرض لها من المسائل القانونية الداخلة في نطاق أعمالها " .

٣- الإعلانات أو التصريحات : Les Declarations

الإعلانات أو التصريحات هي تصرفات قانونية تصدر من جانب المنظمات الدولية ، وذلك بمناسبة البحث عن حلول لمشكلة معينة أو عقب انتهاء مؤتمر دولي حول مسألة معينة ، تعبر فيها عن وجهة نظرها حيال المسألة المعروضة . وقد تصدر الإعلانات أو التصريحات عن المنظمات الدولية للإفصاح عن قواعد جديدة ، وقد تستهدف تأكيد أو توضيح قواعد أو مبادئ

موجودة سلفا ، ولكن محتواها قد لا يكون مؤكدا أو محل مناقشة ؛ ولذلك يأتي الإعلان لإيضاحها وإزالة اللبس والغموض الذي يكتنفها .

وقد لا تمنح مواثيق المنظمات الدولية لهذه المنظمات سلطة إصدار الإعلانات ، ولكن ذلك لا يمنع من إصدارها ؛ ولذلك لا نجد منظمة دولية تستغني عن هذه الوسيلة .

وليس للإعلان في حد ذاته قوة ملزمة ، ومع ذلك فقد ينطوي على تقنين قاعدة عرفية . ولما كانت القاعدة العرفية ملزمة قانونا ، فإنها تبقى كذلك بعد التقنين ، هذا فضلا عن أن القاعدة العرفية عادة ما تكون مبهمة وغير محددة ؛ ولذلك يأتي الإعلان عنها أكثر تحديدا ووضوحا [١] .

ومن أهم الإعلانات التي صدرت عن المنظمات الدولية على المستوى الدولي ، الإعلان العالمي لحقوق الإنسان ، الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة في العاشر من ديسمبر ١٩٤٨ ، الذي ترك آثارا كبيرة على الدساتير الوطنية ، والإعلان الذي صدر عن نفس الجمعية عام ١٩٦٠ بشأن منح الاستقلال للأراضي المحتلة وتصفية الاستعمار ، وكذلك الإعلان الصادر عنها عام ١٩٧٤ والخاص بإقامة نظام اقتصادي دولي جديد وبرنامج العمل اللازم لإقامة هذا النظام .

ورغم أن الإعلانات لا تتمتع بقوة إلزامية ، إلا أنها تلعب دورا هاما في الحياة الدولية . فقد تكون هذه الإعلانات مقدمة لاتفاقيات تعقدها الدول فيما بينها

---

(١) د. محمد مصطفى يونس ، صنع القرار في المنظمات الدولية ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٩ ، ص١٦ وما بعدها .

وتلتزم بمضمونها . مثال ذلك أن الإعلان العالمي لحقوق الإنسان أصبح هو المصدر التاريخي لكل من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية والعهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ، واللذان تم توقيعهما عام ١٩٦٦ ، ودخلا دور النفاذ عام ١٩٧٦.

٤- التوصيات : Les Recommandations

التوصية هي دعوة إلى اتخاذ قرار أو موقف معين تتوجه بها المنظمة الدولية إلى دولة أو عدة دول معينة ، أو إلى أحد فروعها ، أو إلى أية منظمة أو هيئة دولية أخرى ، دون أن تؤدى إلى إحلال إرادة محل إرادة أخرى . وفي ذلك نرى أن المجلس الاقتصادي والاجتماعي يوجه توصياته إلى الوكالات المتخصصة . كما تقوم الجمعية العامة للأمم المتحدة بتوجيه العديد من توصياتها إلى الفروع الأخرى للأمم المتحدة ، وإلى الوكالات المتخصصة [1] .

وتنقسم التوصيات ، وفقا لما جاء في الرأي الاستشاري لمحكمة العدل الدولية الصادر في ٣ مارس ١٩٥٠ في شأن قبول أعضاء جدد في الأمم المتحدة ، إلى نوعين :

١- توصيات محددة :

وهي التي لا تملك المنظمة إلا سلطة إصدارها أو الامتناع عن إصدارها ، دون سلطة اقتراح حل ثالث ، مثال ذلك سلطة مجلس الأمن في قبول أو وقف

(١) د. عبد العزيز سرحان ، المرجع السابق ، ص ٣٢٧ ؛ د. مصطفى سيد عبد الرحمن ، المرجع السابق ، ص ١٤٦ ؛ د. محمد مصطفى يونس ، صنع القرار في المنظمات الدولية ، المرجع السابق ، ص ٤ وما بعدها .

أو فصل عضو في الأمم المتحدة .

٢- توصيات غير محددة :

وهي التي تملك المنظمة بصددها السلطة المطلقة في تقديم الاقتراحات ، مثال ذلك سلطة مجلس الأمن في حل المنازعات سلميا وفقا لأحكام الفصل السادس من ميثاق الأمم المتحدة ، حيث يملك المجلس أن يوصي أطراف النزاع بما يراه ملائما من إجراءات .

التكييف القانوني للتوصيات :

اختلف الفقه الدولي حول القيمة القانونية للتوصيات ، فمنهم من يرى أن التوصية ليست لها إلا قيمة أدبية ومعنوية فقط ، ومنهم من ذهب إلى أنها تخلق ما يسمى بالشرعية الدولية ، بينما رأي جانب ثالث أن التوصية ليست لها تكييف واحد :

الاتجاه الأول - القيمة الأدبية للتوصية :

يذهب أنصار هذا الاتجاه إلى أنه بما أن التوصية تعتبر نصيحة أو رغبة أو دعوة توجهها المنظمة في موضوع معين إلى دولة عضو ، فإنها لا تتمتع بأية قوة إلزامية كما أنها لا ترتب المسئولية الدولية على عاتق الدولة التي لا تأخذ بها ، وهذا لا يجرد التوصية من كل قيمة ، فالتوصية لها قيمة أدبية وسياسية كبيرة ، وذلك باعتبارها صادرة عن منظمة دولية أنشأتها الدول كي تعمل لصالحها .

وهذا الرأي يضعف كثيرا من قيمة غالبية التصرفات القانونية الصادرة عن

المنظمات الدولية ، ذلك أن الغالبية العظمى من هذه التصرفات تصدر في شكل توصيات . وهذا يعني إضعاف قيمة هذه التصرفات . ومن ناحية أخرى فإنه يتعارض مع الدور الهام الذي تلعبه التوصيات في الحياة الدولية .

الاتجاه الثاني- تمتع التوصية بوصف الشرعية الدولية :

يذهب أنصار هذا الرأي إلى أن التوصية تخلق ما يمكن أن يسمى "بالشرعية الدولية" وذلك على أساس أن ما تتطلبه التوصية يعد تعبيرا إراديا عن رأي القانون الدولي بصدد المسألة التي صدرت التوصية بشأنها .

وفضلا عن غموض اصطلاح "الشرعية الدولية" ، فإنه من المتصور أن تجتمع الدول الكبرى على أمر غير مشروع داخل المنظمة وتنصاع له بقية الدول ، ولا يدل ذلك على إضفاء وصف الشرعية على الأمر غير المشروع ، كما لا يعد ذلك تعبيرا عن المبادئ الدولية .

الاتجاه الثالث – التوصية لا تتمتع بطبيعة قانونية واحدة :

يذهب أنصار هذا الاتجاه إلى أن توصيات المنظمة الدولية ليست لها طبيعة قانونية واحدة . فالتوصية الصادرة من أحد أجهزة المنظمة إلى أحد الأجهزة الأخرى التابعة له ، لها قيمة قانونية ملزمة مثل القرارات الملزمة تماما .

أما التوصية التي يوجهها الجهاز الأدنى إلى الجهاز الأعلى فإنها تعتبر بمثابة اقتراح أو رأي استشاري ليس له قيمة قانونية ملزمة .

أما التوصية الصادرة من المنظمة الدولية للدول الأعضاء فلها طبيعة مركبة : فهي من حيث الوسيلة غير ملزمة ، أما من حيث الغاية فهي تستهدف إعطاء مضمون الالتزام من قبل الدولة العضو.

أما التوصية إلى دولة ليست عضوا في المنظمة ، فإن الأساس القانوني الذي تستمد منه المنظمة سلطاتها ليس إلا معاهدة دولية تسري عليها قاعدة نسبية أثر المعاهدات ، ومن ثم لا تسري أحكامها على غير أعضائها ؛ ولذلك لا تسري هذه التوصية في حق الدولة الغير .

بعض العناصر التي تدعم التوصيات :

ذكرنا أن التوصيات- كقاعدة عامة - لا تلزم الدول الأعضاء قانونا ، ولكن ذلك لا يعني أنها مجردة من القيمة القانونية بالنسبة لهم . بل إن هذه التوصيات تتمتع بقدر من الإلزام الأدبي والمعنوي ، تتفاوت قيمته من حالة إلى أخرى ، وتبعا لتوافر بعض العوامل التي تؤثر بدرجة أو بأخرى على قوة التوصية ، ومن هذه العوامل :

١- نصوص ميثاق المنظمة :

حيث نجد في كثير من الأحيان بعض نصوص مواثيق إنشاء المنظمات الدولية تلزم الدول الأعضاء بالتصرف وفقا للتوصيات الصادرة عن أجهزتها . مثال ذلك منظمة الأغذية والزراعة ومنظمة اليونسكو ، حيث تلزم هاتان المنظمتان الدول الأعضاء بأن تقدم تقارير عن تنفيذها لتوصيات فروعهما . كما تلزم منظمة العمل الدولية ومنظمة اليونسكو الدول الأعضاء بعرض التوصيات التي تصدرها على سلطاتها الداخلية .

٢- هيكل المنظمة :

تؤثر التوصيات على عمليات صناعة القرارات اللاحقة في نطاق المنظمة ، وذلك لأن المناقشات اللاحقة تجري في اتجاه السياسة التي صنعتها المنظمة عن طريق توصياتها السابقة . كما تُلزم التوصيات الصادرة من الأجهزة الرئيسية الوكالات المتخصصة وفقا لما تقرره اتفاقات الوصل بين هذه وتلك . ومثال ذلك توصيات الجمعية العامة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي للوكالات المتخصصة المرتبطة بالأمم المتحدة .

٣- طريقة صدور التوصية :

تؤثر طريقة صدور التوصية بالإيجاب أو بالسلب على مدى فاعلية التوصية ، ونقصد بطريقة صدور التوصية هنا عدد الأصوات التي قبلتها ، ونوع الدول التي صوتت لصالحها . فلا شك أن صدور توصية بأغلبية كبيرة يجعلها أقوى من توصية صادرة بأغلبية بسيطة . وفي منظمة عالمية- مثل الأمم المتحدة- تعد مساهمة كل الدول تقريبا فيها من العوامل التي تعطي وزنا كبيرا للتوصيات الصادرة عنها . حيث تمثل هذه التوصيات رأيا عاما دوليا ، وقد يجعلها قواعد عامة مقبولة لا يسهل مخالفتها .

كما أن نوع الدول التي صوتت لصالح التوصية يلعب دورا كبيرًا في مدى تنفيذها ، فلا شك أن توصية أقرتها الدول الكبيرة في الأمم المتحدة يكون لها وزن أكبر من تلك التي لم تقرها .

٤- مدى الحاجة إلى القاعدة التي تضمنتها التوصية :

من العوامل التي تدعو إلى تطبيق قاعدة دولية حاجة الدول إلى تنظيم عام في حقل معين ، ولذلك فإن صدور التوصيات في مثل هذه المجالات يجعلها أقرب للقبول والتنفيذ . مثال ذلك أن الدول تتبع التوصيات التي يضعها خبراء في الأرصاد الجوية أو في الاتصالات اللاسلكية ، لأنها تحس بحاجتها إلى الاستفادة من هذه المجالات ، والاتصال بالدول الأخرى لهذا الغرض ، مما يعطي للقواعد الموضوعة أهمية كبيرة . وتصدق هذه القاعدة كذلك بالنسبة لمعظم التوصيات التي تتعلق بالمسائل التي تحتاج إلى معايير مشتركة أو تنظيمات مشتركة .

٥- تنفيذ التوصية من دول أخرى :

لا شك أن تنفيذ التوصية عن طريق بعض الدول يعد دافعا للدول الأخرى إلى تنفيذها ، كما أن تشجيع المنظمات الدولية على تنفيذ التوصيات من جانب الدول يساعد على تنفيذها . وتطبيقاً لهذه القاعدة فقد قرر اتحاد البريد العالمي عام ١٩٥٢ أن الخطابات سوف تستفيد من تنظيمات بريدية على النطاق الدولي إذا ما تجاوزت أحجامها قدرا معينا [١] .

ثالثاً - سلطة إصدار قرارات ملزمة : Resolutions Obligatoires

تتمتع بعض المنظمات الدولية بسلطة التعبير عن إرادتها عن طريق إصدار القرارات الملزمة ، ولذلك فإن القرار الصادر عن المنظمة الدولية يعتبر تعبيرا عن إرادة ملزمة من جانب المنظمة الدولية أو أحد فروعها ، وله صفة إلزامية

---

(١) د. جعفر عبد السلام ، المرجع السابق ، ص ٧٧ ؛ د. محمد مصطفى يونس ، صنع القرار في المنظمات الدولية ، المرجع السابق ، ص ٦ وما بعدها .

ويترتب على مخالفته مسئولية الدولة المخالفة قانونا .

وتمثل القرارات الملزمة الصادرة عن المنظمات الدولية- على عكس الحال بالنسبة للقرارات غير الملزمة - الاستثناء وليس القاعدة ، إذ من النـــادر أن تمنح الدول للمنظمات الدولية سلطة إصدار هذه القرارات . ويرجع ذلك إلـــى تشبث الدول بفكرة السيادة من ناحية ، ورغبة هذه الدول في تصريف شــئونها الخارجية بنفسها من ناحية أخرى .

وحتى يكون العمل القانوني الصادر عن المنظمة الدولية ملزما يجب توافر العناصر الآتية :

أ- أن يكون هذا العمل القانوني ذا طبيعة ملزمة ، وتوافر هــذه الطبيعـــة يترتب عليه نقل لبعض اختصاصات من الدول إلى المنظمة الدولية .

ب- أن تُعطى سلطة إصدار هذا العمل القانوني إلى المنظمة ذاتها أو إلـــى جهاز أو أكثر من أجهزتها .

جـــ- أن يوجد نص صريح يضفي على العمل القانوني طبيعته الملزمة ، وهذا النص غالبا ما يتوافر في الميثاق المنشئ للمنظمـــة . وتعليـــل ذلـــك أن الأصل في غالبية المنظمات الدولية الحالية هو عدم إصـــدار أعمـــال قانونيـــة ملزمة ، وأن الاستثناء هو إصدار القرارات الملزمة ، ولكي يوجد استثناء فلابد من نص يقرره .

وتتعدد صور الأعمال القانونية الملزمة الصادرة عن المنظمات الدوليـــة ، حيث تشمل إبرام الاتفاقيات الدولية ، وإصدار القرارات التنفيذيـــة ، وإصـــدار اللوائح ، وسلطة الرقابة ، وسلطة العمل المباشر:

١- إبرام الاتفاقيات الدولية: Conventions internationales

شهد الفقه الدولي تحولا عن الأفكار التي كانت تجعل أهلية إبرام المعاهدات الدولية وقفا علي الدول ذات السيادة ، واتجه الرأي إلى ربط تلك الأهلية بوصف الشخصية القانونية الدولية . ولما كان ثبوت ذلك الوصف للمنظمات الدولية قد بات أمرا مسلما به من جانب غالبية الشراح ؛ لذلك فإن التسليم بأهلية المنظمات الدولية لإبرام الاتفاقيات الدولية أصبح موضع التسليم والقبول من جانب الفقهاء ، حتى أولئك الذين ينكرون وصف الشخصية الدولية على المنظمة الدولية فإنهم يجيزون تمتعها بهذه السلطة .

وعلى ذلك تملك المنظمات الدولية سلطة إبرام اتفاقيات دولية مع الأشخاص القانونية الدولية الأخرى . وتنص بعض المواثيق صراحة على هذه السلطة نظرا لأهميتها الفائقة ، وبديهي أن تكون تلك السلطة مقيدة بكون الاتفاقيات داخل إطار أهداف المنظمة ووظائفها . ويتعلق بعض هذه الاتفاقيات بالنشاط التحضيري للمنظمة ، من شئون المقر والحصانات والمسائل الإدارية . ويتعلق البعض الآخر بأنشطة المنظمة المختلفة ، ومن أمثلة هذه الاتفاقيات الأخيرة : الاتفاقيات المتعلقة بنظام الوصاية التي كانت تعقد بين الأمم المتحدة والدول التي كانت تمارس الإشراف على الأقاليم المشمولة بهذا النظام ، والاتفاقيات التي تعقد بين الأمم المتحدة والدول بخصوص القوات المسلحة والمساعدات والتسهيلات الضرورية لحفظ السلم والأمن الدوليين .

وقد تبرم المنظمة الدولية الاتفاقيات الدولية مع منظمة دولية أخرى ، مثال ذلك : الاتفاقيات التي تبرمها الأمم المتحدة مع الوكالات المتخصصة للوصل

بينها وبين هذه الأخيرة ، والاتفاقيات التي أبرمتها جامعة الدول العربية مع الوكالات المتخصصة لتنسيق التعاون معها .

ويتولى ميثاق المنظمة عادة تحديد الجهاز المختص بإبرام الاتفاقيات الدولية ، سواء كان الجهاز العام أو الجهاز التنفيذي للمنظمة . مثال ذلك ما تنص عليه المادتان ٨٣ ، ٨٤ من ميثاق الأمم المتحدة من أن الموافقة على اتفاقيات الوصاية تكون من سلطة مجلس الأمن بالنسبة للأقاليم الاستراتيجية ، ومن سلطة الجمعية العامة بالنسبة للأقاليم غير الاستراتيجية . ولكن ما الوضع عند عدم وجود هذا التحديد ؟ .

ذهب بعض الفقهاء إلى إسناد هذا الاختصاص إلى الجهاز التنفيذي ، باعتباره الأقوى والأسرع في اتخاذ القرارات . وذهب البعض الآخر إلى إسناد هذا الاختصاص إلى الجهاز الإداري (الأمانة العامة) ، باعتباره الجهاز المسئول عن سير العمل اليومي للمنظمة . ونظرا لأن الجهاز العام (الجمعية العامة) هو جهة الاختصاص العام ، الذي يرجع له كل السلطات إلا ما ينص صراحة على أنه من اختصاص جهاز آخر ، وإعمالا للمبدأ الديمقراطي ، على اعتبار أن هذا الجهاز يمثل كل الدول الأعضاء ؛ فقد ذهبت غالبية الفقهاء إلى إسناد هذا الاختصاص إلى الجهاز العام [١] .

٢- إصدار القرارات التنفيذية : **Décisions Exécutoires**

تملك المنظمة الدولية سلطة إصدار مجموعة من القرارات التي تتمتع بقوة

---

(١) د. محمد مصطفى يونس ، صنع الرارات في المنظمات الدولية ، المرجع السابق ، ص ٢٥ وما بعدها .

تنفيذية ، منها ما يتعلق بمجالات العمل الداخلي للمنظمة ، مثل القرار الخاص باعتماد بنود الميزانية . ومنها ما يتعلق بمجالات الأنشطة المختلفة للمنظمة ، مثل أحكام محكمة العدل الدولية ، وقرارات المنظمة في حالة اختيارها للتحكيم في نزاع دولي ، والقرارات المتعلقة بتنفيذ خطة أو برنامج معين .

وتوجد بعض المنظمات التي تملك سلطة إصدار قرارات ليست ملزمة للدول الأعضاء فحسب ، بل تكون كذلك في مواجهة مواطنيها . مثال ذلك الاتحاد الأوربي ، إذ تنص المادة ١٥ من اتفاقية الجماعة الأوربية للفحم والصلب على أن قرارات وتوصيات "السلطة العليا" للجماعة الصادرة في مواجهة الأفراد تلزمهم بمجرد إعلانهم بها .

وبالنسبة للمنظمات الدولية ذات الطابع السياسي فإن الأمر يختلف ، حيث يندر أن تتمتع هذه المنظمات بسلطة إصدار قرارات تنفيذية ملزمة ، نتيجة حرص الدول المؤسسة لها على الاحتفاظ بسيادتها كاملة في مجال المنازعات السياسية . مثال ذلك ما أخذ به ميثاق الأمم المتحدة من عدم إعطاء أجهزة المنظمة سلطة إصدار قرارات ملزمة للدول في المنازعات السياسية ، وذلك باستثناء القرارات التي تصدر عن مجلس الأمن في حالات تهديد السلم أو وقوع العدوان تطبيقا للفصل السابع من الميثاق .

التصويت على القرارات :

تردد العمل الدولي بخصوص الأغلبية المطلوبة لصدور قرارات المنظمات الدولية بالمعنى الواسع – أي القرارات الملزمة وغير الملزمة – بين قاعدتي

الإجماع والأغلبية [١] :

قاعدة الإجماع :

كان الإجماع هو القاعدة التقليدية في التصويت على قرارات المنظمات الدولية ، ويعني الإجماع أنه يلزم موافقة كافة الدول الأعضاء على القرار حتى يُكتب له الصدور . ويرجع اعتناق هذه القاعدة لأسباب عديدة منها :

١- أن هذه القاعدة هي التي تتفق مع اعتبارات السيادة التي مازالت حجر الأساس في النظام القانوني الدولي .

٢- أن الدول تحجم عن الدخول في منظمات إذا علمت أن إرادتها سوف تُنتقص .

٣- أن قاعدة الإجماع تجعل من السهل اتخاذ قرارات ملزمة من المنظمات ، كما تسهل تنفيذها .

ولقد أخذ عهد عصبة الأمم بمبدأ الإجماع واشترطه لاتخاذ كافة القرارات الخارجية للعصبة .

ونظرا للانتقادات العديدة التي وجهت إلى مبدأ الإجماع ، وأهمها أنه يتجاهل حقيقة رئيسية هي أن الخلافات في المصالح وتقييم الأمور تجعل الموافقة الإجماعية الشاملة ظاهرة نادرة الحدوث في أي مجتمع ، الأمر الذي

---

(١) د. محمد السعيد الدقاق ود. مصطفى سلامة حسين ، التنظيم الدولي ، المرجع السابق ، ص ١٧٤ ؛ د. محمد مصطفى يونس ، صنع القرارات في المنظمات الدولية ، المرجع السابق ، ص ٦٢ وما بعدها .

يؤدي إلى شل حركة المنظمة التي تأخذ بهذا المبدأ ، نظرا لذلك فقد أفسح مبدأ الإجماع المجال للأغلبية .

التحول إلى الأغلبية :

استطاع ميثاق الأمم المتحدة تلافي المشاكل التي صادفت عصبة الأمم والناشئة عن إقرار مبدأ الإجماع عند التصويت على القرارات ، حيث سجلت المادة ١٨ من هذا الميثاق بشأن التصويت في الجمعية العامة ، والمادة ٢٧ بشأن التصويت على المسائل الإجرائية في مجلس الأمن ، والمادة ٦٧ بشأن التصويت في المجلس الاقتصادي والاجتماعي ، والمادة ٨٦ بشأن التصويت في مجلس الوصاية ، والمادة ٥٥ من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية بشأن إصدار أحكام المحكمة ، سجلت هذه المواد جميعها مبدأ صدور القرارات بالأغلبية المطلقة أو الموصوفة .

وعلى ذلك فقد هجر ميثاق الأمم المتحدة مبدأ الإجماع ، ويعد ذلك تقدما كبيرا أدخلته هذه المنظمة ، فأصبحت قاعدة الأساس في كافة المنظمات الدولية هي قاعدة الأغلبية ، وقاعدة الإجماع هي الاستثناء الذي لا نصادفه إلا في القليل من الحالات .

ومع ذلك لم ترض الدول الكبيرة أن تخضع لقاعدة الأغلبية في مجلس الأمن ، ومن ثم احتفظت لنفسها بما يمكن أن نطلق عليه مبدأ "الإجماع المقيد" حيث نصت المادة ٣/٢٧ من الميثاق على أن "تصدر قرارات مجلس الأمن في المسائل الأخرى كافة بموافقة تسعة أصوات من أعضائه ، يكون من بينها أصوات الأعضاء الدائمين متفقة" وهذا هو حق الاعتراض (الفيتو) الشهير الذي يعد من أكثر المسائل التي جرت بصددها المناقشات والاعتراضات في

نظام الأمم المتحدة كله . فالدول الكبيرة أرادت أن تحتفظ لنفسها بميزة خاصة ، وهي عدم الاكتفاء بمبدأ الأغلبية عند صدور قرارات مجلس الأمن ، بل قرنت ذلك بموافقتها الإجماعية في أغلب الأحوال ؛ ولذلك نطلق عليه الإجماع المقيد تمييزا له عن الإجماع المطلق الذي كان معمولاً به في ظل عهد عصبة الأمم .

الأغلبية المطلوبة :

تأخذ أحكام المنظمات الدولية بخصوص الأغلبية المطلوبة لصدور القرارات عنها بحلين رئيسيين : الأول هو الأغلبية البسيطة ، وهي التي يصدر بها القرار إذا حصل على أكثر من نصف الأصوات ولو بصوت واحد . والثاني هو الذي يتطلب أغلبية موصوفة ، وعادة ما تكون على أساس أن يحوز القرار على ثلثي الأصوات حتى يصدر .

وتحسب الأصوات على أساس الأعضاء الحاضرين المشتركين في التصويت . ومع ذلك فقد تتطلب مواثيق بعض المنظمات أن تكون الأغلبية العادية أو الموصوفة على أساس أعضاء المنظمة وليس الأعضاء الحاضرين فقط ، وفي هذه الحالة تعتبر أصوات الممتنعين عن التصويت والغائبين أصواتاً معارضة .

٣- إصدار اللوائح : Règlements

تصدر المنظمات الدولية نوعين من اللوائح : الأولى لوائح لتنظيم عملها الداخلي ، والثانية لوائح على الصعيد الدولي .

أ- اللوائح التنظيمية الداخلية :

تصدر أجهزة المنظمات الدولية المختلفة لوائح تنظيمية من أجل تحديد

أساليب العمل داخلها وداخل اللجان والإدارات التابعة لها . فتنص المـــادة ٢١ من ميثاق الأمم المتحدة على أن : "تضع الجمعية العامة لائحـــة إجراءاتهـــا" ، وتنص المادة ٣٠ من الميثاق على نفس المعنى بالنسبة لمجلس الأمن ، والمادة ٩٠ بالنسبة لمجلس الوصاية . وتتناول هذه اللوائح ما يتعلق بتشكيل المجالس واللجان الفرعية ونظام التصويت وطريقة تعيين الخبراء والموظفين ومعاملتهم المالية ، وكل ما يخص التنظيم الحسابي والمالي للجان والإدارات .

وتتدرج اللوائح التنظيمية الداخلية في قوتها حسب الجهاز الـــذي تصـــدر عنه . وهي في مجموعها تأتي في درجة أقل من ميثاق المنظمة .

ب- اللوائح الدولية :

اللائحة الدولية هي تشريع دولي ذو قوة تنفيذية ملزمة ، ويتمتع بأولوية في التطبيق على التشريعات الوطنية ، وهي تسري بمجرد إعلانها للدول الأعضاء دون اشتراط إقرارهم لها أو تصديقهم عليها .

على أن سلطة إصدار اللوائح الدولية مازالت سلطة استثنائية ، لا تأخذ بها إلا المنظمات الدولية التي تعمل في مجالات التعاون الفني ، مثل الاتحاد الدولي للاتصالات السلكية واللاسلكية ، ومنظمة الصحة العالمية ، ومنظمة الطيـــران المدني الدولية ، والمنظمات التي تـــأخذ شكل السلطة الأعلى من إرادات الدول مثل الاتحاد الأوربي .

رابعا – سلطة الرقابة : Contrôle

تتمتع بعض المنظمات الدولية بسلطة الرقابة على تنفيذ الـــدول الأعضـــاء لالتزاماتها . مثال ذلك ما تلتزم بـــه الدول الأعضـــاء من تقديم تقارير سنوية

لمكتب العمل الدولي [١] ومنظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة (الفاو) ومنظمة الصحة العالمية ، عن مدى تنفيذها للمعاهدات والقرارات والتوصيات الصادرة عن هذه المنظمات . وتقوم بفحص هذه التقارير لجان مكونة من خبراء ذوي الشخصيات المستقلة ، وتعد هذه اللجان قراراتها بالملاحظات عن مخالفات الدول لالتزاماتها .

وبعض المنظمات تتبع بعض الأساليب القوية للرقابة التي يمكن أن تنتهي إلى فرض الجزاءات على الدول المخالفة ، مثال ذلك نص المادة ٢٤ من دستور منظمة العمل الدولية التي تسمح للنقابات المهنية للموظفين والعمال بتقديم شكاوى وتظلمات لمجلس إدارة المنظمة ، والمادة ٢٦ من نفس الدستور التي أعطت لمجلس إدارة المنظمة سلطة تشكيل لجان تحقيق ، يكون من اختصاصها تقديم مقترحات حول الأوضاع التي حققت فيها ، وفي حالة فشل هذه الأساليب يقرر المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية ما يجب اتخاذه من إجراءات ، وذلك تطبيقا للمادة ٣٣ من دستور المنظمة .

خامسا – سلطة العمل المباشر : Action Directe

القاعدة أن المنظمات الدولية لا تتمتع بسلطة العمل المباشر ، وذلك بسبب تمسك الدول الأعضاء بسيادتها كاملة . وفي هذه الحالة تتكفل حكومات الدول الأعضاء بتنفيذ القرارات التي تصدرها المنظمات الدولية عن طريق الأجهزة الوطنية المختصة .

---

(١) مكتب العمل الدولي هو السكرتارية الدائمة لمنظمة العمل الدولية .

واستثناءً من هذه القاعدة نجد أن عددا من المنظمات الدولية التي تعمل في مجال المعونة الفنية الدولية ، خاصة الوكالات المتخصصة للأمم المتحدة ، تتمتع بسلطة العمل المباشر والمحلي داخل الدول الأعضاء . مثال ذلك ما تقوم به بعض المنظمات من جمع المعلومات وعمل دراسات عن مستوى المعيشة في دولة معينة قبل تقديم المعونة الفنية لها ، وما يقدمه البعض الآخر من توصيات بإصلاحات إدارية واقتصادية واجتماعية وسياسية لبعض الدول .

المبحث الثاني

القيود التي ترد على سلطات المنظمات الدولية

إذا كانت ظاهرة المنظمات الدولية والعوامل التي أدت إلى نشأتها وتطورها وازدهارها تدفع الدول إلى الانخراط في عضويتها ، فإن مبدأ سيادة الدولة وقف دائما حجر عثرة أمام زيادة فاعلية هذه المنظمات . ونتيجة لهذا المبدأ تحرص الدول عند إنشاء المنظمات الدولية ووضع مواثيقها على أن تضيق بقدر ما تستطيع من سلطات هذه المنظمات على نحو يسمح لها بالاحتفاظ بحريتها في التصرف ، وهو ما يؤدي في النهاية إلى أن يصبح الميثاق عبارة عن صيغة للتوفيق بين اعتبارات ضرورة تمتع المنظمة الدولية بقدر من السلطات يسمح لها بتحقيق أهدافها ، وبين رغبة الدول في الاحتفاظ بسيادتها .

وتعطينا تجربة المنظمات الدولية نوعا من الصراع بينها وبين الدول الأعضاء ، تستهدف فيه الأولى توسيع سلطاتها ، بينما تعمل الثانية على تضييق هذه السلطات ، ولها في ذلك أساليب شتى من أهمها :

١- الأخذ بقاعدة الإجماع :

رأينا أن بعض المنظمات الدولية تأخذ بمبدأ اشتراط الموافقة الإجماعية للدول الأعضاء ، وجعل تلك الموافقة شرطا لصدور قرارات المنظمة في بعض المسائل ذات الأهمية الخاصة . وتميل الدول إلى استخدام هذه القاعدة

للمحافظة على حريتها في التصرف . وما من شك في أن ذلك يؤثر تـأثيرا سلبيا على المنظمة ويحد من فعاليتها ويجعلها أقرب منهـا إلـى المـؤتمر الدولي .

وكانت عصبة الأمم مثالا حيا على ذلك ، حيث ذهب الـبعض إلـى أن العصبة دخلت مقبرتها بسبب اعتناقها لمبدأ الإجماع عند التصـويت علـى قراراتها .

٢- قصر سلطة المنظمة على إصدار توصيات :

ذكرنا أن الأصل هو سلطة المنظمات الدولية في إصدار قرارات غيـر ملزمة وأن إصدار القرارات الملزمة يعد الاستثناء . ولذلك فالقاعدة الغالبـة هي أن تصدر المنظمات الدولية مجرد توصيات غير ملزمة قانونا وخاصـة في مجال المنازعات الدولية ذات الطبيعة السياسية ، ولا تبدو سلطة إصدار القرارات الملزمة قانونا إلا في نطاق المنظمات المتخصصة أو المنظمـات الإقليمية التي تستهدف تحقيق التعاون الاقتصادي بين أعضائها .

ولا يخفى ما تلعبه القرارات الملزمة من دور فعال في مجال ممارسـة المنظمة لنشاطها وتحقيق أهدافها .

٣- الاختصاص الداخلي للدول :

تحرص الدول الأعضاء في المنظمات الدولية على تأكيد مبدأ عدم تدخل هذه المنظمات في شئونها الداخلية ، وكثيرا مـا تنطـوي مواثيـق إنشـاء

المنظمات الدولية على نصوص صريحة في هذا الشأن ، مثال ذلك نص المادة ٧/٢ من ميثاق الأمم المتحدة الذي يقرر أنه : "ليس في هذا الميثاق ما يسوغ للأمم المتحدة أن تتدخل في الشئون التي تعتبر من صميم السلطان الداخلي لدولة ما ، وليس فيه ما يقتضي الأعضاء أن يعرضوا مثل هذه المسائل لأن تُحل بحكم الميثاق " .

وتثور المشاكل حول تحديد ما يعتبر من المسائل الداخلية للدول الأعضاء وما لا يعتبر كذلك ، حيث لا يوجد معيار محدد يجري على أساسه التمييز بين نوعي المسائل الداخلية والخارجية . ومن هنا فإن الدول تذهب غالبا إلى تحديد هذه المسائل وفقا لمصالحها الوطنية .

٤- حق الدفاع الشرعي :

إذا كانت المنظمات الدولية المعاصرة تقوم على أساس تحريم استخدام القوة أو التهديد بها ومعاقبة المعتدي عقابا جماعيا تقرره هذه المنظمات ، إلا أن الدول الأعضاء تحرص على الاحتفاظ لنفسها بحق الدفاع الشرعي عند وقوع عدوان عليها . مثال ذلك ما تقرره المادة ٥١ من ميثاق الأمم المتحدة من أنه "ليس في هذا الميثاق ما يضعف أو ينتقص الحق الطبيعي للدول ، فرادى أو جماعات ، في الدفاع عن نفسها إذا اعتدت قوة مسلحة على أحد أعضاء الأمم المتحدة وذلك إلى أن يتخذ مجلس الأمن التدابير اللازمة لحفظ السلم والأمن الدوليين . والتدابير التي اتخذها الأعضاء استعمالا لحق الدفاع عن النفس تبلغ إلى المجلس فورا . ولا تؤثر تلك التدابير بأي حال فيما

للمجلس- بمقتضى سلطته ومسئولياته المستمدة من أحكام هذا الميثاق- من الحق في أن يتخذ في أي وقت ما يرى ضرورة اتخاذه من الأعمال لحفظ السلم والأمن الدوليين أو إعادته إلى نصابه" .

ويستخلص من هذا النص أن ممارسة حق الدفاع الشرعي دون حاجة إلى استئذان مجلس الأمن مشروطة بما يلي :

أ - أن يكون هناك هجوم مسلح يمثل عدوانا . فلا يكفي مجرد التهديد أو الأعمال التحضيرية أو الإجراءات الدبلوماسية التي تمس مصالح الدولة .

ب - إبلاغ مجلس الأمن فورا بالتدابير التي اتخذتها الدولة المعتدى عليها .

ج _ أن توقف الدولة هذه التدابير عند تدخل مجلس الأمن بما يراه ضروريا لحفظ السلم .

وتقرير هذا الحق بهذه الشروط في قانون المنظمات الدولية أمر طبيعي لا غبار عليه ، ذلك أن الحكمة التي أملته هي نفس الحكمة التي أملت وجوده في القوانين الجنائية في المجتمعات الداخلية . فليس من المعقول أن يُطلب من الدولة المعتدى عليها أن تقف مكتوفة الأيدي لحين تدخل الجهاز المختص في المنظمة الدولية . على أن واقع الممارسة الدولية يكشف عن تعسف

الدول في الادعاء بتوافر الأركان اللازمة لقيام حالة الدفاع الشرعي بالنسبة لها . مثال ذلك :

- تبرير إسرائيل لعدوانها على مصر عام ١٩٥٦ بأنه نوع من الدفاع الشرعي ، وتبرير انجلترا وفرنسا اشتراكهما في هذا العدوان على أساس أنه كان بدافع تأمين حرية الملاحة في قناة السويس من

خطر العمليات الحربية بين القوات المصرية والإسرائيلية .

- تبرير الولايات المتحدة الأمريكية لفرضها الحصار البحري على شواطئ كوبا عام ١٩٦٢ بأنه ممارسة لحق الدفاع الشرعي ، وذلك لمنع وصول أسلحة هجومية إلى كوبا بعد قيام الاتحاد السوفيتي السابق بوضع قواعد صواريخ في إقليم تلك الدولة .

- تبرير إسرائيل لاحتلالها للأراضي العربية عام ١٩٦٧ بأنه ممارسة لحق الدفاع الشرعي .

وعلى ذلك فإن ممارسة حق الدفاع الشرعي تحد كثيرا من سلطات المنظمات الدولية ، حيث أثبت الواقع العملي تعسف الدول في استعمال هذا الحق [١] .

---

(١) د. مفيد شهاب ، المرجع السابق ، ص١١٩ وما بعدها ؛ د. عبد العزيز مخيمر عبد الهادي ، المرجع السابق ، ص ٢٢٥ ؛ د. أحمد أبو الوفا ، المرجع السابق ، ص ١٦١.

الفصل الرابع

حصانات وامتيازات المنظمات الدولية

ذكرنا أن الحصانات والامتيازات الدولية هي نظم دولية بمقتضاها تُعفى بعض الأشخاص أو بعض الأماكن أو بعض الإجراءات أو بعض الأشياء التابعة للمنظمات الدولية من الخضوع للنظم القانونية أو القضائية للدول الموجودين فيها وكذلك الدول التي يعبرونها بما فيها دولهم التي ينتمون إليها بجنسيتهم .

ولقد ترتب على ظهور المنظمات الدولية وتمتعها بالشخصية القانونية الدولية ومنحها العديد من الوظائف ضرورة تقرير العديد من المزايا والحصانات اللازمة لحسن قيامها بهذه الوظائف .

المصدر الاتفاقي لحصانات وامتيازات المنظمات الدولية :

إذا كانت حصانات وامتيازات المبعوثين الدبلوماسيين قد بدأت في شكل قواعد مجاملات دولية تجرى عليها الدول رغبة في إظهار الود وحسن النية في علاقاتها المتبادلة مع الدول الأخرى دون أن تكون ملزمة باحترامها ، ثم ذاع الإحساس بأهمية هذه القواعد وبضرورة احترامها ، وبذلك دخلت دائرة القانون الدولي العرفي ، وبقي لها هذا الوصف إلى أن تم توقيع اتفاقية فيينا بشأن العلاقات الدبلوماسية عام ١٩٦١ ، حيث دخلت بذلك دائرة القانون المكتوب . إذا كان ذلك فإن حصانات وامتيازات المنظمات الدولية قد بدأت في شكل اتفاقي خالص ؛ وعلى ذلك نشأت حصانات وامتيازات المنظمات

الدولية عن طريق الاتفاقات الدولية ، على عكس امتيازات وحصانات المبعوثين الدبلوماسيين التي قررها العرف الدولي منذ زمن طويل .

وقد يأخذ الاتفاق الدولي المنشئ لهذه الحصانات والامتيازات صورة نصوص خاصة يتضمنها الميثاق المنشئ للمنظمة الدولية ، مثال ذلك المادة ١/١٠٥ من ميثاق الأمم المتحدة التي تقرر أن "تتمتع الهيئة في أرض كل عضو من أعضائها بالمزايا والإعفاءات التي يتطلبها تحقيق مقاصدها" .

وقد يكون في صورة اتفاقية توقعها كل الدول الأعضاء في المنظمة ، مثال ذلك اتفاقية مزايا وحصانات جامعة الدول العربية . وقد يأخذ هذا الاتفاق شكل اتفاقيات خاصة بتنظيم علاقات المنظمة الدولية مع دولة معينة ، كاتفاقات المقر التي تنطوي على تحديد شروط اتخاذ المنظمة الدولية لإقليم دولة معينة مقرا لها أو لبعض أجهزتها ، مثال ذلك اتفاق المقر بين اليونسكو وفرنسا عام ١٩٥٤ .

وأحياناً قد تتضمن القوانين الداخلية للدول الأعضاء نصوصا قانونية بشأن امتيازات وحصانات المنظمات الدولية ، وعادة ما يكون إصدار هذه القوانين تطبيقا للاتفاق المبرم بين الدولة المضيفة والمنظمة الدولية .

طبيعة حصانات وامتيازات المنظمات الدولية :

تختلف طبيعة حصانات وامتيازات المنظمات الدولية عن تلك الخاصة بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية . فبينما تهتم الأخيرة بالمركز القانوني

للمبعوثين الدبلوماسيين أو صفاتهم أو مزاياهم ، تهتم الأولى بعناصر الاستقلال الغائي أو الوظيفي اللازم لتحرير المنظمات الدولية من الإشراف الوطني وتمكينها من تحقيق مقاصدها لصالح الدول الأعضاء جميعا ؛ ولذلك فإن ما تقتضيه وظائف المنظمات الدولية من حصانات يجب أن تدرس على ضوء خصائصها الذاتية ، وليس على أساس التماثل الآلي مع متطلبات الوظيفة الدبلوماسية . وتلك الضرورات الوظيفية هي التي تبرر الحصانات والامتيازات الدولية وهي التي تحدد في الوقت ذاته نطاقها ، لأن الفكرة العامة في تلك الحصانات تقوم على ضرورة استقلال المنظمة في قيامها بوظيفتها حتى تتحرر من أي إشراف وطني ، فتكون بذلك قادرة على تحمل مسئولياتها بطريقة محايدة حيال الدول الأعضاء فيها .

ولقد مر تاريخ حصانات وامتيازات المنظمات الدولية بمراحل ثلاث : الأولى كانت قبل الحرب العالمية الأولى ، وفيها كانت هذه الحصانات والامتيازات عريضة الأبعاد ، تضمن للمنظمة الدولية استقلالا كاملا ، والثانية بين الحربين العالميتين ، وفيها اقتصرت هذه الحصانات والامتيازات على موظفي الوكالات الدولية . والثالثة منذ الحرب العالمية الثانية حتى الآن ، وفيها عادت الأمور إلى ما كانت عليه في المرحلة الأولى ، فأصبحت الحصانات والامتيازات -حسب تعبير المادة ١٠٥من ميثاق الأمم المتحدة- تغطي كافة ما يلزم لتحقيق المنظمة لأغراضها .

الفرق بين حصانات المنظمات الدولية والحصانات الدبلوماسية :

لقد تطورت المزايا والحصانات التي تتمتع بها المنظمات الدولية على هدي ما جرى عليه العمل بالنسبة للحصانات الدبلوماسية ، ومع ذلك فإن هناك بعض النواحي تختلف فيها هذه عن تلك :

١- لا تسري المزايا والحصانات التي يتمتع بها المبعوث الدبلوماسي تجاه الدولة التي يمثلها ، وذلك على عكس الحال بالنسبة لمزايا وحصانات المنظمات الدولية ، حيث يتمتع بها الموظف الدولي التابع للمنظمة حتى في مواجهة دولته .

٢- بينما لا يخضع الشخص الدبلوماسي لاختصاص دولة المقر أو الدولة المعتمد لديها وإنما يخضع لاختصاص الدولة التي أرسلته ، فإن مثل هذا الاختصاص لا يوجد في إطار قانون المنظمات الدولية .

٣- تقوم المزايا والحصانات الدبلوماسية على أساس مبدأ المعاملة بالمثل ، وهذا المبدأ لا تطبيق له في إطار المزايا والحصانات المقررة للمنظمات الدولية .

٤- تُمنح المزايا والحصانات المقررة في إطار قانون المنظمات الدولية تلقائيا دون توقف على قبول الدولة المضيفة ، في حين يلعب هذا القبول دورا هاما في إطار العلاقات الدبلوماسية بين الدول [١] .

---

(١) د. أحمد رفعت ، بعثات المراقبة الدائمة لدى المنظمات الدولية ، المرجع السابق ، ص٤٣ ؛ د. أحمد أبو الوفا ، المرجع السابق ، ص٢٦١ .

أنواع مزايا وحصانات المنظمات الدولية :

إن دراسة أنواع المزايا والحصانات المقررة للمنظمات الدولية تقتضي أن نعرض لقسمين من هذه المزايا والحصانات : قسم يتعلق بالحصانات الخاصة بالمنظمات الدولية ، وقسم يتعلق بالحصانات الخاصة بموظفي هذه المنظمات . وسوف نقتصر هنا على دراسة القسم الأول ، مرجئين مناقشة القسم الثاني إلى حين الكلام عن الموظف الدولي .

ويمكن تقسيم الامتيازات والحصانات المقررة للمنظمات الدولية إلى ثلاثة أنواع رئيسية : امتيازات وحصانات مقررة لصالح المنظمة ، وامتيازات وحصانات مقررة لصالح ممثلي الدول الأعضاء ، وامتيازات وحصانات مقررة لبعض الأشخاص الآخرين .

أولا- الحصانات المقررة لصالح المنظمة :

إذا كانت المنظمة الدولية شخصاً من أشخاص القانون الدولي ، فإن ذلك يعطيها الأهلية في التعاقد وامتلاك وحيازة الأموال الثابتة والمنقولة والتصرف فيها . وتتمتع ممتلكات وأموال وأصول المنظمة عادة بكثير من المزايا والحصانات أهمها :

١- الحصانة القضائية :

حيث تتمتع المنظمة وأموالها وأصولها ، أينما كانت وأيا كان الحائز لها ، بالحصانة القضائية ، أي بالإعفاء من الخضوع للنظام القضائي لدولة

المقر ، ما لم تتنازل عنها صراحة وفي حدود هذا التنازل ، وذلك بقرار يصدر عن الرئيس الإداري الأعلى للمنظمة أو عن أي جهاز آخر مختص . والتنازل عن الحصانة القضائية لا يمتد إلى حصانة التنفيذ ضد أموال المنظمة وأصولها ، إذ للمنظمة وحدها حق تقرير أسلوب تنفيذ أي قرار صادر ضدها ، وإن كان يجب عليها عدم التعسف في استعمال هذا الحق ، وذلك محافظة على حقوق الآخرين .

ويقرر الاتفاق العام لحصانات الأمم المتحدة وامتيازاتها ، تمتع الأمم المتحدة وموجوداتها ، أينما وجدت وتحت أي يد كانت بالإعفاء القضائي بصفة مطلقة ، ما لم تقرر صراحة التنازل عن هذه الحصانة في حالة خاصة .

كما توجد نصوص مماثلة في اتفاقيات المقر المعقودة بين المنظمات الدولية ودول المقر . فقد نصت المادة الثانية من اتفاقية مزايا وحصانات جامعة الدول العربية على أن "تتمتع أموال جامعة الدول العربية ، ثابتة كانت أو منقولة ، وموجوداتها أينما تكون وأيا كان حائزها ، بالحصانة القضائية ما لم يقرر الأمين العام التنازل عنها صراحة على ألا يتناول هذا التنازل إجراءات التنفيذ" .

وتختلف قواعد الحصانة القضائية المقررة للاتحاد الأوربي عن تلك المقررة للمنظمات الدولية عموماً ، وذلك بسبب الوضع الخاص لمحكمة العدل الأوربية في إطار هذا الاتحاد . حيث يتعين على المحاكم الوطنية أن

تحصل على قرار من محكمة العدل الأوربية قبل الفصل النهائي بشأن القضية المعروضة أمامها .

٢- حرمة المباني والأماكن التي تشغلها المنظمة وحماية وثائقها :

تشير نصوص الاتفاقيات الدولية الخاصة بحصانات المنظمات الدولية واتفاقيات المقر -عادة- إلى حرمة المباني والأماكن التي تشغلها المنظمة الدولية ، وعدم السماح بدخولها إلا بناء على إذن يصدر من أمينها العام أو من يقوم مقامه ، كما تنص هذه الاتفاقيات على حرمة وثائق المنظمة ومحفوظاتها بكافة أنواعها ، ووجوب حمايتها والمحافظة عليها أينما وجدت . ونتيجة لذلك تفرض حرمة المباني على الدولة المضيفة واجب عدم التعرض للمنظمة ، واتخاذ التدابير اللازمة لحماية مبانيها ضد أي اعتداء .

وتنص اتفاقات المقر صراحة على تمتع مباني المنظمات الدولية بهذه الحصانة ، فمباني الأمم المتحدة في الولايات المتحدة الأمريكية تتمتع -طبقا للنصوص الواردة في القسم الثاني من القانون الأمريكي الخاص بوضع المنظمات الدولية- بالحصانة ضد التفتيش أو المصادرة ، وبحرمة وثائقها ومحفوظاتها ، وهو الأمر الذي ورد عليه النص أيضا في الفقرة الأولى من القسم التاسع من اتفاقية المقر بين الأمم المتحدة والولايات المتحدة الأمريكية ، وذلك بالإضافة إلى نص المادة ١/١٠٥ من ميثاق الأمم المتحدة التي تقرر : "تتمتع الهيئة في أرض كل عضو من أعضائها بالمزايا والإعفاءات التي يتطلبها تحقيق مقاصدها " .

وإذا كانت دولة المقر تلتزم بعدم السماح بدخول المباني التابعة للمنظمة الدولية إلا بإذن من أمينها العام أو من يقوم مقامه ، الأمر الذي يؤدي إلى منع دخول المحضرين ومأموري الضبط القضائي وغيرهم من ممثلي سلطات الدولة إلى هذه المباني ، وبطلان كافة ما يتخذ من إجراءات قضائية أو تنفيذية أو إدارية خلافا لهذه القاعدة ، إذا كان ذلك فإن هناك بعض الاستثناءات التي ترد على هذه القاعدة ، ومن أهمها :

أ- أحوال الدفاع الشرعي : حيث تعطي بعض اتفاقات المقر للدولة المضيفة الحق في اتخاذ كافة الاحتياطات اللازمة للمحافظة على سلامة الدولة وأمنها .

ب- أحوال الضرورة : كحالة حريق أو قيام دلائل قوية على الإعداد لارتكاب جريمة داخل مباني المنظمة .

جـ- أحوال حماية المنظمة : حيث تلتزم دولة المقر باتخاذ الإجراءات الضرورية المعقولة اللازمة لحماية مباني المنظمة ، ولا يوجد التزام محدد بضمان الحماية المطلقة ، وإنما تلتزم الدولة ببذل الجهد المعقول لمنع دخول الأشخاص غير المرغوب فيهم إلى مباني المنظمة ، كما يجب عليها منع الاضطرابات خارجها وحمايتها بصفة عامة .

وممارسة دولة المقر لاختصاصاتها في الأحوال السابقة قد ينتج عنها الإخلال ببعض الحصانات الممنوحة لمباني المنظمة .

٣- حرمة مراسلات المنظمة وحريتها في الاتصال :

تُعامل الرسائل الرسمية للمنظمات الدولية في أقاليم الدول الأعضاء معاملة لا تقل امتيازا عن تلك الممنوحة لرسائل دولة أخرى وبعثاتها الدبلوماسية ، فلا تخضع مكاتباتها ورسائلها الرسمية لأية رقابة ، كما يجوز لها استعمال الشفرة أو الرمز في رسائلها ، وفي إرسال وتسلم مكاتباتها برسول خاص أو بحقائب يكون لها وللرسول الخاص نفس المزايا والحصانات الخاصة بالرسل والحقائب الدبلوماسية . وتنص على هذه القواعد المادتان ٩ و ١٠ من الاتفاق العام بشأن مزايا وحصانات الأمم المتحدة .

ونظرا للأهمية الخاصة التي تمثلها تسهيلات الاتصال بالراديو ، فقد سمح اتحاد المواصلات السلكية واللاسلكية للأمم المتحدة بأن تستفيد بنفس الحقوق المقررة للدول الأعضاء فيه فيما يتعلق بالخدمات اللاسلكية . وقد قامت الأمم المتحدة بتشغيل خدمات لاسلكية تحت إشرافها .

٤- الحصانات والامتيازات المالية :

نظرا لأن تنفيذ المنظمات الدولية لنشاطاتها يحتاج إلى التصرف في أموال ضخمة ، ونظرا لأن المنظمات الدولية تملك الآن أموالا طائلة ، ولإعطائها حرية الحركة في هذا المجال ، كان لها أن تحوز أموالا وذهبا وعملات من أي نوع ، كما كان لها حق تحويل أموالها وذهبها من أية دولة إلى أخرى بحرية كاملة ، وتحويل أية عملة تكون في حيازتها إلى أية عملة أخرى .

وتمثل النشاطات التي تقوم بها المنظمة ، أو العوائد التي تحصل عليها ، ما يمكن أن يكون محلا لفرض الضرائب المختلفة عليها من جانب دولة

المقر أو غيرها من الدول التي تحدث فوق أقاليمها ، وهو الأمر الذي يثير الحاجة إلى تقرير مبدأ إعفاء المنظمات الدولية من الخضوع للضرائب والرسوم وفقا لبعض الضوابط :

أ- الامتيازات المالية :

نص الاتفاق العام بشأن حصانات وامتيازات الأمم المتحدة على حرية الأمم المتحدة -دون أن تتقيد بإشراف مالي أو تنظيمات من أي نوع- في أن تحوز أية أرصدة من الذهب أو النقد بأي نوع من العملات ، وأن تفتح حسابات بأية عملة ، وحريتها في تحويل تلك الأرصدة إلى أية دولة تشاء .

ولقد كان لهذا النص تأثير كبير على اتفاقات حصانات المنظمات الدولية وامتيازاتها أو اتفاقات المقر ، حيث انطوت معظمها على نصوص مشابهة .

ب- الضرائب المباشرة :

تُعفى المنظمة من الضرائب المباشرة ، ولكنها لا تُعفى من الرسوم التي تُؤدى مقابل خدمات فعلية . ولقد فسرت الأمم المتحدة هذا الإعفاء على أنه يشمل الإعفاء من الضرائب المفروضة على انتقال رءوس الأموال والمبادلات النقدية ، وضرائب الفنادق إذا شغلها موظفوها بصفتهم الرسمية .

جـ- الرسوم الجمركية :

تتمتع المنظمات الدولية بإعفاء مماثل للإعفاء المقرَّر للبعثات الدبلوماسية ، فيما يتعلق بالرسوم الجمركية ، والقيود المفروضة على الصادرات والواردات .

وتنص المادة السابعة من الاتفاق العام بشأن مزايا وحصانات الأمم المتحدة على إعفاء الأمم المتحدة من جميع الرسوم الجمركية والأوامر الصادرة بحظر أو تقييد الاستيراد والتصدير لكافة ما تستورده أو تصدره فيما يتعلق بأعمالها الرسمية ، وبشرط أن يكون التصرف بالبيع فيما تم استيراده معفيا من الرسوم الجمركية بموافقة حكومة الدولة صاحبة الشأن . كما تتمتع مطبوعات الهيئة بنفس الإعفاء .

د- ضرائب الإنتاج والبيع :

لا تعفي المنظمات الدولية عادة من ضرائب الإنتاج والمبيعات إلا إذا بلغت السلع المشتراة حدا معينا . مثال ذلك أن الاتفاق العام بشأن حصانات وامتيازات الأمم المتحدة نص على عدم إعفاء ما تشتريه الأمم المتحدة محليا لأعمالها الرسمية من ضريبة الإنتاج أو البيع إلا إذا بلغت قيمته مبلغا لا يستهان به .

ثانيا - امتيازات وحصانات ممثلي الدول الأعضاء :

تشارك الدول الأعضاء في المنظمة الدولية ، عن طريق ممثلين لها ، في اجتماعات الأجهزة المختلفة لهذه المنظمات وأوجه نشاطاتها المتنوعة وحضور المؤتمرات واللجان التي تدعو إليها .

ويجرى العمل على تمثيل الدول لدى المنظمات الدولية ببعثات دائمة ، وذلك إلى جانب المبعوثين الذين توفدهم الدول لحضور الاجتماعات أو

المؤتمرات التي تدعو المنظمة إلى عقدها . ولا يعتبر هؤلاء الممثلون معتمدين لدى دولة المقر ، وإنما لدى المنظمة الدولية . ومع ذلك فإن علاقة الدولة العضو الموفدة لهؤلاء الممثلين ليست مقصورة على المنظمة المستقبلة فحسب ، وإنما تمتد أيضا لتشمل الدولة التي يوجد مقر المنظمة في إقليمها . وهذا ما ينتج عنه الكثير من المشاكل من الناحية العملية .

وإذا كانت نصوص اتفاقيات المزايا والحصانات واتفاقات المقر تتنوع فيما بينها بالنسبة للمزايا والحصانات التي يتمتع بها مندوبو الدول في المنظمات الدولية ، فإن هؤلاء المندوبين يتمتعون بحصانات وامتيازات واسعة بالنسبة لإقامتهم في مقار الاجتماعات ورحلاتهم إلى مكان انعقادها ذهابا وإياباً . ولا تقتصر تلك الحصانات على اجتماعات الأجهزة الرئيسية للمنظمة فحسب ، وإنما تمتد إلى غيرها من الأجهزة الثانوية ، والمؤتمرات التي تدعو المنظمة إلى عقدها .

ويتمتع هؤلاء المندوبون خلال ممارستهم لمهامهم بالمزايا والحصانات الآتية :

١- عدم جواز القبض عليهم أو حجزهم أو حجز أمتعتهم الشخصية ، ويتمتعون بالحصانة القضائية بصفة عامة فيما يصدر عنهم من أعمال بوصفهم ممثلين لدولهم .

٢- حرمة محرراتهم ووثائقهم .

٣- حق استعمال الرمز والشفرة في رسائلهم وإرسال مكاتباتهم برسول خاص في حقائب مختومة .

٤- حق إعفائهم وزوجاتهم من كافة القيود الخاصة بالهجرة وإجراءات قيد الأجانب والتزامات الخدمة الوطنية في البلاد التي يدخلونها أو التي يمرون بها أثناء قيامهم بمهامهم .

٥- جميع المزايا والتسهيلات الأخرى التي يتمتع بها المبعوثون الدبلوماسيون فيما يتعلق بأمتعتهم الخاصة .

ويلاحظ أن المزايا والحصانات المتقدمة تُمنح كاملة للممثلين الدائمين لدى المنظمة الدولية ، أما مندوبي الدول الذين يوفدون لحضور مؤتمر أو تمثيل الدولة في أحد الاجتماعات ، فإنهم عادة يتمتعون بامتيازات أدنى من تلك التي يتمتع بها الممثلون الدائمون ، ذلك أن الممثلين المؤقتين للدولة يتلقون حصانات وامتيازات دون ما هو ممنوح للمثلين الدائمين .

ورغبة في حماية الدولة المضيفة (دولة المقر) نتيجة ممارسة هذه المزايا والحصانات فوق أراضيها ، يلتزم الأشخاص المتمتعون بهذه المزايا وتلك الحصانات بمراعاة القوانين واللوائح المطبقة في هذه الدولة ، وكذلك بعدم التدخل في شئونها الداخلية . وفي حالة المخالفة فعلى الدولة المرسلة اتخاذ بعضا من الإجراءات ، مثل : رفع الحصانة عن الشخص المعني ، أو وضع نهاية لوظائفه في البعثة أو الوفد ، أو تقرير مغادرته للدولة المضيفة أو استدعائه . والسبب في ذلك أن نظام إعلان أن الشخص أصبح غير

مرغوب فيه ، وهو المعمول به في إطار العلاقات الدبلوماسية بين الدول ، لا ينطبق على ممثلي الدولة في علاقتها مع المنظمة الدولية . ولذلك فعلى الدولة الموفدة اتخاذ الإجراءات اللازمة في هذا الشأن .

ثالثا - المزايا والحصانات المقررة لبعض الأشخاص الآخرين :

ترتب على ازدياد وتعدد أنشطة المنظمات الدولية إنشاء أجهزة ذات طبيعة خاصة ، أو الاستعانة بفئات أخرى غير موظفي المنظمة لضمان حسن قيامها بوظائفها بطريقة كاملة .

وحتى تستطيع هذه الفئات القيام بواجباتها على أكمل وجه ، تقرر منحها بعض المزايا والحصانات اللازمة لحسن قيامها بمهامها ، وأهم هذه الفئات :

١- قضاة محكمة العدل الدولية : فلضمان استقلال هؤلاء القضاة لابد من تمتعهم بالحصانات والامتيازات اللازمة . ولذلك ينص النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية في المادة ١٩ على تمتع أعضاء المحكمة في مباشرة وظائفهم بالمزايا والإعفاءات الدبلوماسية .

كما تنص المادة ٤٢ على أن يتمتع وكلاء المتنازعين ومستشاروهم ومحاموهم أمام المحكمة بالمزايا والإعفاءات اللازمة لأداء واجباتهم بحرية واستقلال .

٢- الأشخاص الذين تدعوهم المنظمة : حيث تنص الاتفاقات المبرمة بين المنظمة ودولة المقر على منح بعض التسهيلات لبعض الأشخاص الذين

يحضرون لتقديم بعض المعلومات إلى أجهزة المنظمة ، أو للشهادة أمام لجنة تحقيق ، أو لحضور حلقة دراسية تنظمها المنظمة ، وكذلك ممثلو المنظمات الدولية غير الحكومية .

٣- أفراد قوات حفظ السلام الدولية : فقد ترتب على قيام بعض المنظمات الدولية بوضع قوات لحفظ السلام فوق أراضي دولة معينة ، ضرورة منح هذه القوات بعض المزايا والحصانات . وعادة ما ينص على طبيعة ومدى هذه الحصانات والامتيازات . من ذلك ما تم بين الأمم المتحدة ومصر ، وبينها وبين قبرص .

وعلى ذلك فإن تطور المنظمات الدولية وازدياد أنشطتها أدى إلى اتساع نطاق تطبيق القواعد القانونية الخاصة بالامتيازات والحصانات التي تُمنح أساسا لتسهيل تحقيق وإنجاز مهام ووظائف هذه المنظمات .

الفصل الخامس

الموظف الدولي (١)

إذا كان هيكل المنظمة الدولية يتكون من مجموعة من الأجهزة والفروع الرئيسية والثانوية التي يدخل في تشكيلها كل أو بعض أعضاء المنظمة ، فإن هذه الأجهزة وتلك الفروع تكون في حاجة إلى مجموعة من الأشخاص لتسييرها من الناحية الإدارية ، ولتشغيلها بطريقة دائمة يومية أو شبه يومية .

وهؤلاء الأشخاص بعضهم فني وبعضهم إداري ، وبعضهم يعمل بصفة دائمة والبعض الآخر يعمل بصفة مؤقتة أو لإنجاز مهام محدودة . ويطلق الفقه الدولي على هؤلاء الأشخاص اصطلاح المستخدمين الدوليين Agents Internationaux . وقد عرفت محكمة العدل الدولية المستخدم الدولي في رأيها الاستشاري الصادر في أبريل عام ١٩٤٩ بشأن حق الأمم المتحدة في المطالبة بالتعويض عن الأضرار التي تلحق به أثناء تأدية واجباته ، بأنه كل موظف بأجر أو بدون أجر يعمل بصفة دائمة أم لا ، يعين بواسطة أحد

---

(١) حول موضوع الموظف الدولي والوظيفة العامة الدولية راجع : د. جمال طه ندا ، الموظف الدولي ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، ١٩٨٦ ؛ د. محمد سامي عبد الحميد ، التنظيم الدولي ، المرجع السابق ، ص ٢٩٥ وما بعدها ؛ د. عبد العزيز محيمر ، المرجع السابق ، ص ١٢٧ وما بعدها ؛ د. أحمد أبو الوفا ، المرجع السابق ، ص ١٢٦ وما بعدها ؛ صلاح شلبي ، المرجع السابق ، ص ٤٦ وما بعدها

فروع المنظمة لممارسة أو للمساعدة في ممارسة إحدى وظائف المنظمة . وباختصار كل شخص تتصرف المنظمة بواسطته" .

ويعتبر الموظفون الدوليون Fonctionnaires Internationaux طائفة من مستخدمي المنظمة الدولية ، تختلف في صفتها ومركزها القانوني عن باقي الطوائف ، وهي أهم هذه الطوائف نظرا لأن عبء العمل الإداري للمنظمة يقع على عاتقها .

وسوف نعرض لمفهوم الموظف الدولي ، وطبيعة علاقته بالمنظمة ، وتحديد واجباته وحقوقه في المباحث الثلاثة الآتية :

المبحث الأول

مفهوم الموظف الدولي

إن دراسة مفهوم الموظف الدولي تتطلب منا تعريفه ، وبيان الشروط الواجب توافرها في تعيينه ، والتمييز بينه وبين ممثلي الدول الأعضاء .

أولا – تعريف الموظف الدولي :

ذكرنا أن الموظفين الدوليين طائفة من مجموعة طوائف أخرى يطلق عليها المستخدمون الدوليون . وإذا كانت محكمة العدل الدولية قد عرفت المستخدم الدولي بأنه كل من يعمل لحساب المنظمة الدولية بأجر أو بدون أجر ، بصفة دائمة أو بصفة مؤقتة . فإن تعبير الموظف الدولي ينصرف إلى كل من يعمل في خدمة منظمة دولية ، تحت إشراف أحد أجهزتها ، وطبقا لقواعد ميثاقها ولوائحها ، من أجل القيام بوظائف لصالحها ، بصفة مستمرة وعن طريق التفرغ . وينبني على ذلك أن الموظف الدولي جزء من كل هو المستخدم الدولي وأن كل موظف دولي هو بالضرورة مستخدم دولي ، وبالعكس فإن كل مستخدم دولي ليس بالضرورة موظفا دوليا .

وعلى ذلك يشترط لتوافر صفة الموظف الدولي العناصر الآتية :

١- أن يؤدي المستخدم العمل خدمة لمنظمة دولية ، أو لفرع من فروعها . فلا يعد موظفا دوليا من يؤدي عمله خدمة لدولة معينة ، أو مؤسسة دولية لا ينطبق عليها وصف المنظمة الدولية .

٢- أن يستهدف نشاط المستخدم مصالح المنظمة ، وليس صالح دولة معينة ، ولا يؤثر في توافر هذا العنصر تأدية النشاط في إطار إقليمي ، مادام يتم لصالح المنظمة نفسها .

٣- أن يؤدي المستخدم عمله تحت إشراف أجهزة المنظمة الدولية ووفق أحكام ميثاقها ولوائحها ، وبتعليمات وأوامر من رؤسائه فيها وحدهم . ومن ثم لا يعتبر موظفا دوليا من يخضع في أدائه لوظيفته لقوانين الدولة التي ينتمي إليها أو تعليماتها .

٤- أن يتفرغ المستخدم في أداء عمله بالمنظمة ، أي أن يكرس لها كل نشاطه ، وأن يكون ذلك على سبيل الاستمرار ، وليس بصفة مؤقتة أو محددة بمهمة معينة .

فإذا توافرت هذه العناصر في المستخدم الدولي عد موظفا دوليا ، ويكون له كافة الحقوق والامتيازات التي تثبت بناء على هذا الوصف .

ثانيا- تعيين الموظف الدولي :

تُحدد الوثيقة المنشئة للمنظمة الدولية ولوائحها التنظيمية شروط تعيين الموظف الدولي ، بدءا من أعلى الدرجات فيها (الأمين العام أو السكرتير العام أو المدير العام) بوصفه رئيس الجهاز الإداري الأعلى ، حتى أدنى الدرجات (السعاة والعمال والخدم) .

ويتم تعيين الرئيس الإداري الأعلى للمنظمة بالطريقة المنصوص عليها في وثيقة إنشاء هذه المنظمة ، حيث أنه يخضع لبعض الشـروط الخاصـة الواردة في صلب الوثيقة ذاتها .

أما باقي الموظفين الدوليين فيقوم الرئيس الإداري بتعيينهم ، ويتم هـذا التعيين وفق النظم واللوائح التي تضعها المنظمة . ومع ذلك توجـد بعـض المبادئ العامة لتعيين الموظفين الدوليين على وجه العموم ، من أهمها :

١- الكفاءة في القيام بالعمل : وتتحدد هذه الكفاءة بالمؤهل أو القـدرات الخاصة المطلوبة لأداء الوظيفة أو كليهما معا .

٢- التكافؤ في الفرص : بحيث لا يكون هناك تمييز بين المتقدمين بسبب الجنس أو الأصل أو الدين أو المعتقدات السياسية . ومع ذلك فقـد خرجـت منظمة اليونسكو على هذا المبدأ بالنص في لائحتها علـى عـدم تعيـين أي شخص له علاقة بالنظام الفاشستي الإيطالي أو النازي الألماني ، كما خالفته منظمة العمل الدولية بالنص على ضرورة توافر نسبة معينة من النساء بـين موظفيها .

٣- عدالة التوزيع : أي أن يراعى التوزيع الجغرافي العادل عند اختيار هؤلاء الموظفين . وقد نصت المادة ٣/١٠١ من ميثاق الأمم المتحدة المتعلقة بشأن اختيار موظفيها على ضرورة مراعاة أكبر قدر ممكن مـن التوزيـع الجغرافي عند اختيارهم .

٤- الاستقلال في الاختيار : أي أن المنظمة الدولية تختار الموظفين طبقا للمعايير الموضوعية والضوابط القانونية التي تحددها دون ضغط أو إملاء أو إكراه من دولة أو أكثر . ومع ذلك فإننا نجد على هذا المبدأ خروجاً كثيراً في العمل الدولي ، حيث تمارس الدول القوية ضغوطا فعالة في شأن اختيار بعض شرائح الموظفين .

والأصل أن يتم التعيين بموجب إعلان (مسابقة) بين المتقدمين لشغل الوظيفة المطلوبة ، يجري اختيار أفضل العناصر الصالحة منهم . ومع ذلك فقد لا تلجأ المنظمة إلى الإعلان عن مسابقة ولكنها تلجأ إلى الدول الأعضاء فيها ، طالبة منها ترشيح ما تراه صالحا للعمل في المنظمة . على أن هذا الترشيح لا يخل بحق المنظمة في اختيار من تشاء ، ولا بخضوع الشخص المرشح بعد اختياره وتعيينه للمنظمة الدولية .

ثالثا- التمييز بين الموظفين الدوليين وممثلي الدول الأعضاء :

يجب عدم الخلط بين الموظف الدولي في المنظمة الدولية ، وبين ممثل الدولة في المنظمة الدولية . فإذا كان الموظف الدولي هو الشخص الذي يعمل في خدمة منظمة دولية ، وتحت إشراف أحد أجهزتها ، وطبقا لقواعد ميثاقها ولوائحها بصفة مستمرة . فإن ممثل الدولة Le Représentant d'État Membre هو الشخص الذي يمثل دولته في منظمة دولية أو فرع لها ، وهو يؤدي وظائف أشبه ما تكون بتلك التي تؤديها الوفود الدبلوماسية في المؤتمرات ، ألا وهي حماية وتشجيع المصالح الوطنية ، عن طريق

النقاش والملاحظة والمفاوضة ، وذلك كله في نطاق ما لديه من تعليمات رسمية .

فكأن الممثل الدولي هو ممثل لدولته ، خارج نطاقها الإقليمي بوجه عام ، وفي نطاق المنظمة بوجه خاص ، وهو بهذه الصفة ينوب عن الدولة ؛ ولذلك يسمى مندوبا للدولة أو موفدا من قبلها في وفد يمثلها .

وعلى ضوء التعريف السابق للموظف الدولي والعناصر المستخلصة منه ، وعلى ضوء التعريف السابق لممثل الدولة ، يمكن القول أن هناك عدة فروق بينهما ، أهمها :

١- من حيث التبعية :

يتبع الموظف الدولي المنظمة التي يعمل بها ، ويقوم رباط التبعية هنا على علاقة وظيفية ، تحدد شروطها لوائح المنظمة الدولية . بينما يتبع ممثل الدولة دولته التي ينتمي إليها ، ويقوم رباط التبعية هنا على أساس الجنسية أولا ، وعلى أساس المركز الوظيفي الذي يشغله والذي تحدد شروطه قوانين هذه الدولة التي ينتمي إليها الممثل برابطة الجنسية .

ويترتب على هذه التبعية عدة نتائج أهمها :

أ- أن تعيين الموظف الدولي تقوم به المنظمة الدولية التي يتبعها سواء كان ذلك باختيار مباشر منها ، أو بناء على ترشيح من حكومة دولته . أما تعيين واختيار ممثل الدولة فأمر تستقل به هذه الدولة .

ب- أن الموظف الدولي يتلقى الأوامر والنواهي من المنظمة التي يعمل بها وليس من الدولة التي ينتمي إليها بجنسيته . في حين أن ممثل الدولة يتلقى هذه الأوامر وتلك النواهي من الدولة التي ينتمي إليها بجنسيته وليس من المنظمة التي يمثل دولته لديها .

جـ- أن مساءلة الموظف الدولي تكون أمام المنظمة بينما تكون مساءلة ممثل الدولة أمام دولته .

د- لا تسقط عن الموظف الدولي جنسية الدولة التي يتبعها ، بل يظل محتفظا بها رغم تبعيته للمنظمة . وهنا يظهر الفارق واضحا بين الولاء الوطني للدولة وبين الولاء الوظيفي المحدد بشروط تضعها المنظمة ، فولاء الموظف للمنظمة محدد وولاء الممثل لدولته ولاء مطلق .

هـ- يعمل الموظف الدولي في إطار تحقيق الأهداف التي أُنشئت من أجلها المنظمة الدولية ، فهو لا يعمل لتحقيق مصالح خاصة لدولة عضو في المنظمة ، وإنما لتحقيق مصالح الجماعة الدولية التي تمثل هدف المنظمة . وعلى خلاف ذلك نجد أن ممثل الدولة العضو لدى المنظمة إنما يعبر عن وجهة نظر دولته وغايتها لدى المنظمة ومن ثم يسعى لتحقيق مصالحها .

٢- ومن حيث آثار التصرفات :

فبينما تنصرف آثار تصرفات ممثلي الدول لدى المنظمة إلى حكوماتهم التي تلتزم بتصرفاتهم وتسأل عنها ، تنصرف آثار تصرفات الموظف

الدولي ، على العكس من ذلك ، إلى المنظمة الدولية التي يعمل بها . ومع ذلك فمن المتصور انصراف آثار تصرفات ممثلي الدول إلى المنظمة ذاتها ، وذلك في حالة اشتراكهم في التصويت على قرار تصدره المنظمة ، حيث أن تصرفهم في هذه الحالة يكون باسم المنظمة ولحسابها وعلى مسئوليتها .

٣- من حيث الامتيازات والحصانات :

فلا يتمتع مندوبو الدول بالحصانات والامتيازات في مواجهة دولهم وإنما يتمتعون بها في مواجهة غيرها من الدول . إذ أنها حصانات وامتيازات تقررت لصالح الدولة التي يمثلونها وليس لأشخاصهم . أما الموظفون الدوليون فيتمتعون بحصانات وامتيازات مطلقة ، في مواجهة كافة الدول ، بما فيها الدولة التي ينتمون إليها بجنسيتهم ، ذلك أنها حصانات وامتيازات مقررة لصالح الوظيفة الدولية ذاتها .

المبحث الثاني

طبيعة علاقة الموظف الدولي بالمنظمة الدولية

قد يتحدد المركز القانوني للموظف الدولي في الوثيقة المنشئة للمنظمة الدولية التي يعمل بها ، مثل الأمين العام للأمم المتحدة والأمين العام لجامعة الدول العربية ، وقد يتحدد في عقد تبرمه المنظمة مع الموظف وفقا للوائح التي وضعتها المنظمة لتنظيم أوضاع وشروط العمل بها . وقد تطورت هذه العقود من عقود مؤقتة Contrat à terme défini إلى عقود دائمة Contrat à vie لتصبح اليوم نوعاً من أنواع عقود القانون العام ذات النموذج الموحد. Contrats types de Droit public وقد اختلف الفقه في تكييف طبيعة هذه العلاقة ، حيث ذهب إلى ثلاثة اتجاهات :

الاتجاه الأول – الاتجاه التعاقدي :

حيث يري البعض أن علاقة الموظف بالمنظمة الدولية هي "علاقة تعاقدية " ، أساسها عقد العمل بين الموظف والمنظمة ممثلة في أمينها العام أو مساعديه ، بحيث يكون الموظف الدولي في مركز متساو من الناحية القانونية ، كطرف في العقد ، مع مركز المنظمة الدولية الطرف الثاني فيه . ويرى أنصار هذا الاتجاه بناء على ذلك تطبيق مبدأ أن "العقد شريعة المتعاقدين"على هذه العلاقة ، فيما يتعلق بشروط صحة قيامها ، وحقوق أطرافها ، وحالات انقضائها . وعلى ذلك فإن العقد وحده هو المرجع الأول في حل كل ما يطرأ على العلاقة الوظيفية من مشكلات .

الاتجاه الثاني – الاتجاه اللائحي :

ويري البعض الآخر أنها "علاقة تنظيمية لائحية " ، تجعل الموظف الدولي في مركز مشابه لوضع الموظف العام قِبَل جهة الإدارة في الأنظمة القانونية الداخلية ، بحيث يكون خاضعا – إلى جانب الأحكام المفروضة عليه في عقد العمل – لكل ما تقرره أحكام ميثاق المنظمة ولوائحها وقراراتها الإدارية والتنفيذية ، وفق ما تتطلبه ظروف العمل ومقتضيات صالح المنظمة الدولية .

الاتجاه الثالث – الاتجاه المختلط :

على أن غالبية الفقه تأخذ بنظرية وضع الموظف الدولي إزاء المنظمة الدولية في مركز وسط بين التكييفين السابقين ، وتجعل من علاقته بها "علاقة تنظيمية وتعاقدية" في نفس الوقت ، بحيث يعتبر الموظف الدولي خاضعا بموجب اتفاق تعاقدي لنظام عمل قانوني مرن قابل للتغيير طبقا لاحتياجات المنظمة ، إلا أنه يتضمن ضرورة احترام الحقوق المكتسبة للموظف les droits acquis .

والواقع أن تفضيل أي من الاتجاهات الثلاثة السابقة إنما يرتبط بظروف العمل في المنظمة الدولية ففي بعض المنظمات تكون عقود العمل غير محددة المدة ومع ذلك تعطي المنظمة لنفسها حق إنهائها في أي وقت ؛ الأمر

الذي يجعل ترك تحديد هذه المسألة وفقا لنظام كل منظمة دولية . وصعوبة الاتفاق على نظرية محددة في هذا الشأن (١) .

(١) راجع تفاصيل هذه الاتجاهات لدى كل من : د. مفيد شهاب ، المرجع السابق ، ص ١٥١ ؛ د. ابراهيم العناني ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ، ص٨٧ ؛ د. عبد العزيز سرحان ، المرجع السابق ، ص ١٢٣ ؛ د. محمد السعيد الدقاق و د. مصطفى سلامة حسين ، التنظيم الدولي ، المرجع السابق ، ص ١٥٣ وما بعدها ؛ د. أحمد أبو الوفا ، المرجع السابق ، ص ١٢٢ ؛ د. مصطفي فؤاد ، المرجع السابق ، ص ١٨١ .

المبحث الثالث

واجبات الموظف الدولي وحقوقه

بعد صدور قرار تعيين الموظف الدولي بالصورة التي يحـــددها ميثـــاق إنشاء المنظمة ولوائحها الداخلية ، يبدأ هذا الموظف في مباشرة وظيفتـــه . وأثناء مباشرته لهذه الوظيفة يلتزم بمجموعة من الواجبات ويتمتع بمجموعة أخرى من الحقوق والمزايا التي تساعده على تأدية هذه الوظيفة . وســـوف نعرض أولا لواجبات الموظف الدولي ، ثم للحقوق التي يتمتع بها ، وأخيرا لحصاناته وامتيازاته ، وذلك على النحو التالي :

أولا - واجبات الموظف الدولي :

تحدد مواثيق إنشاء المنظمات الدولية واللوائح الداخلية وعقـــود العمـــل واتفاقيات المقر واجبات الموظف الدولي ، وهو يلتزم - أيا كان نوع وظيفته أو درجتها - بالعمل في نزاهة وحيدة واستقلال ، وفقا لتعليمات رؤسائه في المنظمة . ويجب عليه عدم تلقي توجيهات أو أوامر من دولته أو من أية جهة أخرى غير المنظمة التي يعمل بها ، وفي ذلك تنص المـــادة ١/١٠٠ مـــن ميثاق الأمم المتحدة على أنه : "ليس للأمين العام ولا للموظفين أن يطلبوا أو أن يتلقوا في تأدية واجباتهم تعليمات من أية حكومة أو من أية سلطة خارجة عن الهيئة" .

وعلى ذلك فيجب على الموظف الدولي ألا يتلقى تعليمات من دولة المقر ، رغم أنها تمنحه بعض الحصانات والامتيازات ، كما يجب عليه أن يعمل في استقلال عن دولة الأصل (دولته) ، رغم أنه يحتفظ بجنسيتها ويظل منتميا لها فيما لا يتعلق بوظيفته الدولية ، ويجب عليه ألا يتلقى توجيهات من باقي الدول الأخرى ، سواء كانت أعضاء أم غير أعضاء في المنظمة الدولية التي يعمل بها ، رغم أنه يتمتع في مواجهتها - سواء بمقتضى النصوص الخاصة أو القواعد العامة - بمجموعة من الحصانات والامتيازات كما سنرى .

على أنه يجب مراعاة أن استقلال الموظف الدولي في أعماله عن دولته لا يعني انتهاء مشاعره الوطنية إزاءها ، وإنما ضرورة التوفيق بينها وبين الولاء للمنظمة التي يعمل بها ، والجمع بينهما وبين الشعور بالانتماء إلى المجتمع الدولي .

وعلى الموظف الدولي أن يصون الأسرار المهنية للمنظمة ، وأن يكرس كل وقته لأعمال وظيفته ، وألا يقبل عملا خارج المنظمة إلا بتصريح من الجهات المختصة فيها ، كما يجب عليه الامتناع عن القيام بأية تصرفات لا تتناسب وكرامة الوظيفة ، أو الحصول على ميزات مالية أو عينية أو شرفية من جهات أخرى . ويتضمن ميثاق إنشاء المنظمة ولوائحها الداخلية وعقود العمل تحديد الأعمال الممنوعة على الموظف الدولي . ومن أمثلة ذلك ما يقرره النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية من منع قضاة المحكمة من تولي

الوظائف السياسية أو الإدارية أو الاشتغال بأعمال مهنية (مـــادة ١٦) ، أو مباشرة وظيفة وكيل أو مستشار أو محام في أية قضية (مادة ١٧) .

ثانيا – حقوق الموظف الدولي :

في مقابل أداء الواجبات المفروضة على الموظف الــدولي ، وضـــمانا لحسن هذا الأداء ، يكتسب مجموعة من الحقوق أهمها :

١- حقه في عدم المساس بصفته الدولية ، بحيث تلتزم الدول بـــاحترام استقلاله وعدم محاولة التأثير عليه بأية صورة من الصور ، وفـــي ذلـــك تنص المادة ٢/١٠٠ من ميثاق الأمم المتحدة على أن : "يتعهد كـــل عضـــو باحترام الصفة الدولية البحتة لمسئوليات الأمين العام والمـــوظفين ، وبـــألا يسعى إلى التأثير فيهم عند اضطلاعهم بمسئولياتهم" .

٢- للموظف الدولي حرية الرأي والفكر السياسي ، وذلك في حدود مـــا لا يمس استقلاله وحيدته أو يجعلها محل شك . ويملك الموظفون الـــدوليون حق تكوين الجمعيات والنقابات دفاعاً عن مصالحهم . وتوجد بالفعـــل عـــدة نقابات لموظفي المنظمات الدولية المختلفة ، فضلا عن اتحاد دولـــي لعـــدد منها .

٣- يحصل الموظف الدولي على حقوق مالية مجزية تكفل له مســـتوى مناسبا لمتطلبات الوظيفة الدولية ، وتشمل المرتبـــات والمكافـــآت الســـنوية والتأمينات الاجتماعية والمعاشات والأجـــازات الســـنوية بـــأجر ، كمـــا أن

للموظف الحق في العلاوات الدورية والترقيات . ولا تخضع هذه الأموال للضرائب التي تفرضها دولة المقر أو الدولة التي ينتمي إليها الموظف بجنسيته .

٤- يتمتع الموظف الدولي بنوع من الحماية الوظيفية ، وهي حماية المنظمة الدولية لموظفيها ضد كل ما يمكن أن يقع عليهم من ضرر أو اعتداء بسبب تأدية وظيفتهم . وهي في سبيل ذلك تباشر جميع وسائل المطالبة نيابة عنهم وعن المستحقين لهم . ولقد أكدت محكمة العدل الدولية في رأيها الاستشاري الصادر في ١١ أبريل ١٩٤٩ أن هذه الحماية الوظيفية أمر ضروري لضمان استقلال الموظف في عمله ، ومن ثم استقلال عمل المنظمة الدولية نفسها ، وأن على الموظف الدولي أن يعتمد على حماية المنظمة دون حاجة لأية حماية أخرى ، وخاصة حماية الدولة التي ينتمي إليها ، وإلا كان ذلك قضاء على استقلاله .

٥- كما يتمتع الموظف بحماية إدارية في حالة المساس بحقوقه ، أو مخالفة الإدارة لشروط الخدمة الوظيفية ، وتتمثل هذه الحماية الإدارية في حق التظلم الإداري أمام الأمين العام أو اللجان المختصة بذلك . وهي لجان تضم عادة ممثلين للموظفين بجانب ممثلي الإدارة .

٦- يتمتع الموظف أخيرا بحماية قضائية ، تهدف إلى إجبار الإدارة على الالتزام بأحكام لوائح العمل ، وتعويض الموظفين عن الأضرار التي تلحق بهم نتيجة مخالفتها . وتتحقق هذه الحماية عن طريق المحاكم الإدارية الدولية

التي أُنشئت منذ عام ١٩٢٧ لتختص بــدعاوى إلغــاء القــرارات الإداريــة الدولية ، ودعاوى التعويض عنها . هذا وتوجد محكمة إدارية لموظفي الأمم المتحدة ، وأخرى لموظفي منظمة العمل الدولية ومنظمات دولية متخصصة أخرى . وتعمل هذه المحاكم وفقا لقرارات إنشائها ولوائحها الداخلية .

ثالثا – حصانات وامتيازات الموظف الدولي :

تُقرر المواثيــق المنشئة للمنظمات الدوليــة وبعض الاتفاقيات العامة أو الاتفاقيات الثنائية بين المنظمات الدولية ودول المقر مجموعة مــن الحصانات والامتيازات التي يتمتع بها الموظفون الدوليون بصرف النظر عن جنسيتهم ، وذلك حتى يتمكنوا من أداء وظائفهم على الوجه الأكمل وفي جو من الثقة والطمأنينة .

وتستند هذه الحصانات وتلك الامتيازات إلى أساس اتفاقي ، وإن كانــت تتجه الآن نحو اكتساب صفة القواعد العرفية . أمــا الباعــث عليهــا فهــو متطلبات حسن أداء الوظيفة الدولية . فهي لا تُمنح للموظفين الــدوليين مــن أجل مصلحتهم ، وإنما لصالح المنظمات الدولية نفسها . ولذلك تنص المــادة ٢/١٠٥ من ميثاق الأمم المتحدة على تمتع موظفي الهيئة العالمية "بالمزايــا والإعفاءات التي يتطلبها استقلالهم في القيام بمهام وظائفهم المتصلة بالهيئة" . وتنص المادة ٢٣ من اتفاقية مزايا وحصانات الجامعة العربية ، التي وافــق عليها مجلس الجامعة في ٩ أبريل ١٩٥٣ على أن : "المزايــا والحصــانات التي تمنح للموظفين هي لصالح الجامعة ".

وتتضمن هذه الاتفاقيات بيان هذه الحصانات وتلك الامتيازات التي تشبه ما يتمتع به المبعوثون الدبلوماسيون من مزايا ، وإن كانت تختلف عنها من حيث جزاء عدم مراعاتها . ذلك أن عدم مراعاة حصانات وامتيازات المبعوثين الدبلوماسيين تؤدى إلى المعاملة بالمثل ، في حين لا يوجد مثل هذا الجزاء بالنسبة لحصانات وامتيازات الموظفين الدوليين . وتتمثل أهم المزايا والحصانات التي يتمتع بها الموظفون الدوليون بصفة عامة في :

١- التمتع بالحصانة القضائية : في جميع ما يصدر عنهم بصفتهم الرسمية من أقوال أو أعمال أو بيانات مكتوبة . وعلى ذلك فالأعمال التي تصدر عن الموظف الدولي في أمور لا يتمتع فيها بالصفة الرسمية لا تمنع من رفع دعوى عليه ومقاضاته .

٢- التمتع بالإعفاءات الضريبية : فيما يختص بالمرتبات والمكافآت التي تدفع لهم .

٣- عدم الخضوع للإجراءات الخاصة بتسجيل الأجانب أو القيود الخاصة بالهجرة .

٤- التمتع في وقت الأزمات الدولية ، هم وعائلاتهم ، بنفس التسهيلات التي يتمتع بها أعضاء البعثات الدبلوماسية من ذوي الرتب المماثلة وذلك أثناء العودة إلى بلادهم .

٥- حرية الإقامة والتنقل ، وكذلك حرية الاتصال بالمنظمة عن طريق استخدام الشفرة والبريد الدبلوماسي والحقيبة الدبلوماسية .

ولا يتمتع الموظفون الدوليون كافة بكل هذه الحصانات على قدم المساواة ، وإنما تقوم التفرقة بينهم ، وفي مدى الحصانات التي يتمتعون بها ، على أساس مدى المسئولية التي تتحملها كل فئة ، ومقدار ما تحتاجه كل منها من حصانات وامتيازات لأداء أعمالها .

وتطبيقا للمعاهدة الخاصة بمزايا وحصانات الأمم المتحدة المبرمة في ١٩٤٦/٢/١٣ ، وتلك المتعلقة بمزايا وحصانات الوكالات المتخصصة المبرمة في ١٩٤٧/١١/٢١ ، وكذلك اللوائح المختلفة المتعلقة بهذا الموضوع ، يتمتع الموظفون الدوليون في الدرجات القيادية (الأمين العام أو المدير العام أو من ينوب عنهما وبعض الموظفين أصحاب الدرجات العليا) بنفس الامتيازات والإعفاءات والحصانات والتسهيلات التي تعطى للمبعوثين الدبلوماسيين طبقا للقانون الدولي ، وذلك فيما يتعلق بأشخاصهم وأزواجهم وأولادهم القصر . أما صغار الموظفين الإداريين فلا يتمتعون بكل هذه الحصانات والامتيازات وإنما بالقدر المنصوص عليه في المواثيق السابقة ، وبما يؤدي إلى تأدية الوظيفة على أكمل وجه ، كما قد يستثنى الموظفون من رعايا دولة المقر من التمتع ببعض الحصانات والامتيازات . ولذلك فعلى المنظمة الدولية أن تحدد فئات الموظفين الذين يتمتعون بالحصانات

والامتيازات وترسل بها إلى السلطات المختصة في الدولة المضيفة [1] .

(١) د. أحمد أبو الوفا ، المرجع السابق ، ص ٢٧٨ وما بعدها .

الباب الثالث

النظام الخارجي للمنظمات الدولية

نعرض للنظام الخارجي للمنظمات الدولية من خلال ثلاثة فصول :

الأول : النظام المالي للمنظمات الدولية .

الثاني : مسئولية المنظمات الدولية .

الثالث : العلاقات الخارجية للمنظمات الدولية .

الفصل الأول

النظام المالي للمنظمات الدولية

ذكرنا أن من بين عناصر قيام المنظمات الدولية أن يكـون لهـا إرادة مستقلة عن إرادات الدول الأعضاء . ونذكر الآن أن وجـود نظـام مـالي للمنظمة الدولية يمثل مظهرا من مظاهر استقلالها في مواجهة أعضـائها . حيث أن تسيير أية منظمة دولية يحتاج إلى نفقات ، وهذه النفقـات تحتـاج بدورها إلى عملية تمويل تتخذ صورة إيرادات ، وحتى يتم الاستفادة من هذه الموارد على أحسن وجه فإنها تُصب في ميزانية كـي يـتم التـوازن بـين الإيرادات والنفقات . وسوف نعرض لكل من هذه البنود الثلاثة : الإيرادات ، النفقات ، الميزانية :

أولا – إيرادات المنظمة الدولية : Les recettes

فلكي تمارس المنظمة نشاطها وتؤدي مهامها ، لابد وأن يكون لها موارد مالية . ولا يقوم نظام تمويل هذه الموارد على سلطة الفرض المأخوذ بها في الأنظمة القانونية الداخلية ، كفرض الضرائب والرسوم ، إلا فـي حـالات استثنائية ، وإنما يعتمد بصفة عامة ، على مساهمات الدول الأعضاء التـي تلتزم بها بمقتضى عضويتها في المنظمـة ، وعلـى بعـض المسـاهمات والإيرادات الأخرى .

١- الاشتراكات والحصص : Contributions

تمثل اشتراكات الدول الأعضاء في المنظمة المصدر الأصلي والأساسي لتمويل إيراداتها . ويتم تحديد مقدار هذه الاشتراكات عموما حسب القدرة المالية لكل دولة عضو ، ويتم قياس هذه القدرة على أساس معايير مختلفة ، منها : مستوى الدخل القومي ، ومستوى الموارد المالية للدولة ، وعدد سكانها . ويقوم الجهاز العام للمنظمة عادة بتحديد حصة كل دولة ، وتحدد هذه الحصة بنسبة مئوية من الميزانية السنوية للمنظمة .

ففي الأمم المتحدة ، يتحمل الأعضاء نفقات الهيئة حسب الأنصبة التي تقررها الجمعية العامة ، وقد انتخبت الجمعية العامة لجنة خاصة هي "لجنة الاشتراكات" لإعداد جدول هذه الأنصبة سنويا . ولقد اعتمدت اللجنة في تقديرها للأنصبة على عدة معايير ، أهمها مستوى الدخل القومي مقارنا بنصيب الفرد منه ، كما وضعت اللجنة حدا أقصى لمشاركة الدولة العضو وهو ٣٠% من ميزانية المنظمة ، وذلك حتى تُبعد المنظمة عن أن تكون محلا لتأثير دولة ما ، وحدا أدنى وهو ٠،٠١% . كما نص القانون الأساسي للاتحاد الأفريقي على أن الحد الأقصى لحصة دولة عضو هو ٢٠% من الميزانية .

وترتب بعض مواثيق إنشاء المنظمات الدولية جزاءات في حالة امتناع الدولة عن سداد نصيبها لأسباب غير قهرية ، وتتفاوت هذه الجزاءات بين الحرمان من حق التصويت والفصل من العضوية . مثال ذلك نص المادة ١٩

من ميثاق الأمم المتحدة التي تقرر أنه "لا يكون لعضو الأمم المتحدة الذي يتأخر عن سداد اشتراكاته المالية في الهيئة حق التصويت في الجمعية العامة إذا كان المتأخر عليه مساويا لقيمة الاشتراكات المستحقة عليه في السنتين الكاملتين السابقتين أو زائدا عنها . وللجمعية العامة مع ذلك أن تسمح لهذا العضو بالتصويت إذا اقتنعت بأن عدم الدفع ناشئ عن أسباب لا قبل للعضو بها" . وتملك بعض المنظمات ذات الطبيعة الاقتصادية رأس مال خاص تسهم الدول الأعضاء في تكوينه ، مثل البنك الدولي للإنشاء والتعمير ، الذي يمكنه إلى جانب ذلك الحصول على موارد مالية أخرى من بيع الأسهم والسندات .

٢- المساهمات الاختيارية :

وتتمثل هذه المساهمات فيما تقدمه الحكومات أو منظمات دولية حكومية أو غير حكومية ، أو هيئات أو أفراد ، من هبات ومعونات . ويتوقف قبول الهبات عادة على موافقة المجلس التنفيذي للمنظمة أو جمعيتها العامة ، وذلك لبحث مدى الأعباء التي قد تترتب على قبولها .

٣- الموارد الأخرى :

وتتكون هذه الموارد من القروض أو الضرائب أو أثمان السلع والخدمات التي تؤديها المنظمة للدول . وتتميز هذه الموارد بصفتها الاستثنائية ، سواء من حيث الالتجاء إليها ، أو من حيث أهميتها بالنسبة للموارد الأخرى .

فقد تلجأ المنظمة الدولية إلى الاقتراض لأجل قصير لمواجهة نفقاتها الحالة انتظارا لسداد اشتراكات الأعضاء . ولقد لجأت الأمم المتحدة إلى الاقتراض أكثر من مرة ، وذلك في عام ١٩٤٨ لتشييد مقرها في نيويورك ، وفي عام ١٩٥٧ لتجديد مقرها في جنيف ، وكذلك القيام بعمليات تطهير قناة السويس . وعادة تلجأ المنظمة الدولية إلى الاقتراض من المنظمات المالية مثل البنك الدولي للإنشاء والتعمير .

أما الضرائب فلا يوجد سوى منظمة دولية واحدة لها حق فرض ضرائب على مواطني الدول الأعضاء . وهي الجماعة الأوربية للفحم والصلب التابعة للاتحاد الأوربي ، والتي تملك سلطة فرض الضرائب على مشروعات الفحم والصلب ، وتقدر أجهزة الجماعة نسبة هذه الضرائب . ومن ناحية أخرى ، فقد تشكل الضرائب على مرتبات موظفي المنظمة موردا غير عادي لها ، مثال ذلك ما قررته الأمم المتحدة من فرض ضريبة تصاعدية لصالحها على مرتبات موظفيها اعتبارا من يناير ١٩٥٦ ، وذلك مقابل تنازل الدول التي ينتمون إليها بجنسياتهم عن تحصيل ضرائب على هذه المرتبات .

وأخيرا فإن أثمان السلع والخدمات التي تؤديها المنظمة وأجهزتها تدخل في تكوين موارد المنظمة ، ولا يشكل هذا النوع من الموارد أهمية في الواقع إلا بالنسبة للمنظمات التي تعمل في صورة مشروعات مثل المنظمات المالية والاقتصادية ، ومتحصلات بيع طوابع البريد بالنسبة للأمم المتحدة .

ثانيا – نفقات المنظمة الدولية : Les Dépenses

وفقا للرأي الاستشاري الصادر عن محكمة العدل الدولية في ٢٠ يوليو ١٩٦٢ بشأن بعض نفقات الأمم المتحدة ، يمكن تعريف نفقات المنظمة الدولية بأنها كافة المبالغ التي تدفعها المنظمة لتغطية المصاريف المتعلقة بتحقيق أهدافها ، بما في ذلك الأهداف السياسية والاجتماعية والإنسانية والفنية وغيرها وفقا لطبيعة المنظمة .

وعلى ذلك يمكن التمييز داخل المنظمة الدولية بين طائفتين كبيرتين من النفقات : الأولى هي النفقات العادية أو الإدارية ، والثانية هي النفقات المتعلقة بنشاطات المنظمة تحقيقا لأهدافها . والواقع أن الطائفة الثانية تمثل الجانب الأهم من نفقات المنظمة ، إذ هي التي تؤكد فعاليتها وتطور نشاطها .

ويقرر الجهاز العام في المنظمة نفقاتها بعد دراستها في لجنة فنية خاصة ، مثال ذلك تولي اللجنة الاستشارية للمسائل الإدارية والمالية دراسة وبحث مشروع النفقات في الأمم المتحدة . ويتولى رئيس الجهاز الإداري تنفيذ بنود الإنفاق تحت رقابة مندوبي الحسابات المعينين من قبل المنظمة .

ثالثا – ميزانية المنظمة الدولية : Le Budget

الميزانية هي التعبير الرقمي للإيرادات والنفقات ، ويتم إعداد مشروعها من جانب الجهاز التنفيذي أو الإداري للمنظمة ، ثم تعرض على الجهاز العام

لإقرارها بعد مناقشتها وإدخال ما قد يراه من تعديلات عليها ، وهذا كله وفقا للنظام المحدد في وثيقة إنشاء المنظمة [١] .

وتختلف قواعد التصويت على الميزانية من منظمة إلى أخرى . إلا أنه يمكن القول بأن الاتجاه الحديث يرفض اشتراط الإجماع للموافقة على الميزانية ، ويكتفي بأغلبية الثلثين كما هو الحال بالنسبة للأمم المتحدة ومنظمة العمل الدولية ومجلس أوربا ، أو بالأغلبية العادية كما هو الحال بالنسبة لمنظمة الصحة العالمية ومنظمة الطيران المدني الدولية واليونسكو .

وبتمام الموافقة على الميزانية ، يترتب التزام على عاتق الدول الأعضاء بدفع حصتها في نفقات المنظمة ، وهذا معناه أن قرار المنظمة بشأن الميزانية يلزم برلمانات الدول الأعضاء عند نظرها لميزانياتها العامة بإدراج حصتها في هذه الميزانيات .

وقد يتم إعداد الميزانية سنويا ، وإن كانت معظم المنظمات تأخذ بفكرة إعداد الميزانية لأكثر من سنة . ففي منظمة اليونسكو توضع الميزانية لمدة سنتين ، وفي منظمة الأرصاد الجوية توضع الميزانية لمدة أربع سنوات . ويرجع السبب في جعل الميزانية لأكثر من عام إلى أن إجراءات إعدادها

---

(١) د. عبد العزيز سرحان ، المرجع السابق ، ص ١٥٩ ؛ د. إبراهيم العناني ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ، ص ١٠٥ وما بعدها ؛ د. مفيد شهاب ، المرجع السابق ، ص ٩٦ ؛ د. محمد السعيد الدقاق ود. مصطفى سلامة حسين ، التنظيم الدولي ، المرجع السابق ، ص ١٦٦ وما بعدها ؛ د. صلاح شلبي ، المرجع السابق ، ص ٦٧ وما بعدها .

وجلسات إقرارها تكلف المنظمة مبالغ كبيرة ؛ ولذلك يتم العدول عن قاعـــدة سنوية الميزانية [١] .

---

(١) د. أحمد أبو الوفا ، المرجع السابق ، ص ٢٢٣ وما بعدها .

الفصل الثاني

مسئولية المنظمات الدولية [١]

تمثـل مسـئولية المنظمـات الدوليـة La Responsabilité des Organisations Internationales أحد العناصر الأساسية فـي تحديـد وضعها القانوني . ذلك أن المنظمة الدولية من الممكن أن تأتي أعمالاً غيـر مشروعة عند ممارستها لأنشطتها واختصاصاتها يترتب عليها أضراراً تلحق بالغير ، فيجب أن تلتزم المنظمة بدفع تعويض عنها أو بإزالتهـا . كمـا أن الأشخاص القانونية الأخرى التي تتعامل أو تتعاقد مع المنظمة قـد لا تفـي بالتزاماتها قبل المنظمة ، الأمر الذي يعطيها الحق في مطالبتهم بمراعاة هذه الالتزامات وبالتعويض عن الأضرار التي لحقت بها من جراء عدم الوفـاء بهذه الالتزامات .

على أن الأمثلة التي وُضعت فيها مسئولية المنظمات الدوليـة موضـع التنفيذ نادرة في الواقع العملي ، ويرجع ذلك إلى أن المنظمات الدولية تقـوم على أساس احترام القانون ، ولذلك فهي تسعى بكل ما تستطيع إلى احتـرام الالتزامات التي تقع على عاتقها . وحتى في حالـة الخـروج علـى هـذه الالتزامات ، وإذا أتت المنظمة عملاً غير مشروع ، فإنها لكي تحافظ علـى سمعتها ، تسعى دائماً لإصلاح الضرر الواقع بأقصى سرعة . ومن ناحيـة

---

(١) حول مسئولية المنظمات الدولية راجع : د. جمال طه ندا ، مسئولية المنظمات الدولية في مجال الوظيفة الدولية ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، ١٩٨٦ .

أخرى فإن هذه المنظمات تعفي في أحوال كثيرة من كل مسئولية تترتب على بعض أعمالها غير المشروعة ، وذلك بالتطبيق لاتفاق مبرم مع الطـرف أو الأطراف المتعاقدة مع المنظمة .

على أن هذه الملاحظة لا تقلل من أهمية تحديد المسئولية الدولية للمنظمة الدولية ، بل على العكس فإنها تزيد من أهمية هذا التحديد ، ذلـك أن نـدرة التطبيق العملي لمسئولية المنظمات الدولية ، يعطينـا نـدرة فـي القواعـد والأحكام القضائية المنطبقة عليها ، ومن ثم يوجد فراغ يلزم البحـث عـن قواعد كافية لسده .

ولقد أثارت مشكلة المسئولية الدولية للمنظمة الدولية – شأنها في ذلـك شأن مسئولية الدولة عن أعمالها غير المشروعة – كثيـراً مـن المشـاكل والصعوبات . وسوف نعرض لأحكام هذه المسئولية أولاً في نطاق القـانون الدولي العام ، وثانياً في إطار النظام القانوني الداخلي للمنظمة الدولية ، وثالثاً في النظام القانوني الداخلي للدول ، وذلك على النحو التالي :

المبحث الأول

مسئولية المنظمة الدولية في نطاق القانون الدولي العام

إذا أتت المنظمة الدولية عملاً غير مشروع ترتب عليه ضرر بشخص آخر من أشخاص القانون الدولي ، فإن ذات القواعد المطبقة على مسئولية الدولة ، أو على الأقل غالبية هذه القواعد ، تنطبق أيضاً على المنظمة الدولية . ويكمن أساس هذه المسئولية - بصفة عامة - في إتيان المنظمة لواقعة غير مشروعة دولياً . وحتى يمكن القول بإتيان واقعة غير مشروعة دولياً ، يلزم توافر عنصرين أساسيين :

الأول : عنصر شخصي ، يتمثل في وجود سلوك إيجابي أو سلبي (القيام بعمل أو الامتناع عن عمل) يمكن نسبته إلى المنظمة وفقاً للقانون الدولي .

الثاني : عنصر موضوعي أو مادي ، يقضي بأن يمثل هذا السلوك المنسوب إلى المنظمة تقصيراً من جانبها لالتزام دولي سابق ، الأمر الذي يعني أن يكون هذا السلوك مخالفاً لالتزام دولي يقع على عاتق المنظمة [١] .

ولم تكن مسئولية المنظمات الدولية عن نشاطها الضار موضع اتفاق في الفقه ، ولعل هذا الخلاف كان راجعاً في بدايته إلى مدى إمكانية نسبة هذا النشاط الضار إلى المنظمة الدولية ، وهو تساؤل تتوقف الإجابة عليه على مدى الاعتراف للمنظمة بشخصية قانونية مستقلة ومتميزة عن تلك التي تتمتع بها

(١) د. أحمد أبو الوفا ، مرجع سابق ، ص ٢٣٤ .

الدول الأعضاء . وسوف نعرض للآراء التي قيلت حول ثبوت أو عدم ثبوت المسئولية القانونية للمنظمات الدولية ، ثم لأحكام هذه المسئولية :

أولاً - مدى تحمل المنظمة الدولية للمسئولية القانونية :

ذكرنا أن الخلاف بين الفقهاء حول تحمل المنظمات الدولية المسئولية القانونية مرجعه الخلاف بينهم حول تمتع هذه المنظمات بالشخصية القانونية من عدمه .

١- فالذين ينكرون على المنظمات الدولية تمتعها بالشخصية القانونية الدولية ، يرون أن الدول الأعضاء في المنظمة هي وحدها التي تصبح مسئولة - في نهاية المطاف - عن الأضرار الناتجة عن نشاط المنظمة ، ذلك أن هذا النشاط لا يعدو أن يكون إطاراً للنشاط التعاوني فيما بين الدول الأعضاء ، كما أن المسئولية عن هذا النشاط تصبح مسئولية تضامنية فيما بين هؤلاء الأعضاء جميعاً ، أما المنظمة الدولية فلا تعدو أن تكون مجرد حيلة قانونية لتفادي الرجوع على كل دولة على حدة للتعويض عن الضرر الناتج عن نشاط المنظمة .

٢- أما القائلون بتمتع المنظمة الدولية بالشخصية القانونية الدولية فيذهبون إلى أن المنظمة الدولية هي المسئولة وحدها عن أعمالها غير المشروعة . وأنها يمكن أن تصبح مسئولة أمام دولة عضو أو دولة غير عضو أو منظمة دولية أخرى ، والعكس صحيح . ذلك أن كون المنظمة الدولية تتكون من الدول الأعضاء لا يغير من مسئولية هذه المنظمة ولا يترتب عليه مسئولية هذه

الدول ، لأن الشخصية القانونية للمنظمة الدولية تحتم مسئوليتها عن أعمالها غير المشروعة ، باعتبار أن هناك علاقة وثيقة بين الشخصية القانونية و القدرة على تحمل المسئولية ، كما أن من المبادئ المسلم بها أن من يملك سلطة التصرف يتحمل عبء المسئولية ، وبقدر هذه السلطة تكون تلك المسئولية .

٣- وأخيراً يرى جانب من الفقه أن بحث مشكلة مسئولية المنظمات الدولية عن نشاطها لا ينبغي أن يبدأ من مقدمات نظرية تتمثل في التساؤل عما إذا كانت تتمتع - أم لا - بالشخصية القانونية الدولية ، لكي نقر - أو ننكر - إمكان إثارة مسئوليتها كنتيجة منطقية لتمتعها - أو عدم تمتعها - بالشخصية القانونية ، وإنما ينبغي أن ندرس هذه المشكلة على ضوء ما جرى به العمل الدولي لتصبح مسئولية المنظمة الدولية قضية واقعية ، أو هي تأصيل لواقع معين . وذلك يقتضي تحليل التصرفات التي تشير إلى مسئولية المنظمات الدولية ، لكي نتحقق مما إذا كان من الممكن إثارة مسئوليتها حقاً ، وإذا ثبت ذلك فإلى أي مدى يمكن أن تلتزم المنظمات الدولية بالتعويض عن الأضرار الناتجة عما تمارسه من أنشطة . ولمعرفة ما إذا كان التعويض - باعتباره أثراً من آثار المسئولية - يمثل التزاماً مباشراً على عاتق المنظمة ذاتها أم أنه يمثل التزاماً على عاتق الدول الأعضاء باعتبارها مسئولة بالتضامن عما ينتج عن نشاط المنظمة من أضرار .

والواقع أن الرأي الغالب في الفقه هو الذي يسند إلى المنظمة الدولية شخصية قانونية مستقلة ومتميزة عن تلك التي تتمتع بها الدول الأعضاء فيها ،

قوامها الإرادة الذاتية التي تتمتع بها المنظمات الدولية ، تمارسها على استقلال عن إرادات الدول الأعضاء . هذه الإرادة تتكون داخل أجهزتها ، ويُعلن عنها بواسطة أداة قانونية ملزمة " كالقرارات " أو غير ملزمة " كالتوصيات " ، وما ينتج عن هذا كله من إسناد آثار كافة هذه التصرفات إلى المنظمة ذاتها ، سواء كانت آثار إيجابية (متمثلة فيما تكتسبه المنظمة من حقوق) ، أو سلبية (متمثلة فيما تتحمله المنظمة من التزامات) .

وتقبل الأمم المتحدة – من الناحية الواقعية - تحمل المسئولية عن تصرفات وكلائها وموظفيها ، كما أكد القضاء الدولي نفس المبدأ : حيث أعلنت محكمة العدل الدولية في رأيها الاستشاري الصادر في ١١ أبريل سنة ١٩٤٩ أهلية الأمم المتحدة لمطالبة دولة غير عضو بالتعويض عن الأضرار التي لحقتها أو التي لحقت بأحد موظفيها بسبب اغتيال هذا الموظف أثناء تأدية واجباته . وإذا كان هذا الرأي يؤكد على حق المنظمة في المطالبة القضائية ، إلا أنه يقرر في الحقيقة مبدأ صلاحيتها لأن تكون طرفاً في علاقة المسئولية الدولية ، سواء بصفتها مدعية أو مدعى عليها . كما أعلنت نفس المحكمة في رأيها الاستشاري الصادر في ١٣ يوليو ١٩٥٤ ، بشأن آثار أحكام المحكمة الإدارية للأمم المتحدة ، مسئولية الهيئة العالمية عن تنفيذ العقود التي أبرمتها مع موظفيها ، ثم أكدت هذه المحكمة من جديد في رأيها الاستشاري الصادر في ٢٠ يوليو ١٩٦٢ ، بشأن بعض مصروفات الأمم المتحدة ، مبدأ المسئولية القانونية للمنظمة العالمية في مواجهة الغير .

ثانياً - أحكام مسئولية المنظمة الدولية :

تخضع مسئولية المنظمة الدولية ، سواء من حيث شروطها الموضوعية أو الشكلية ، لنفس الأحكام التي قررها القانون الدولي بشأن مسئولية الدولة . ومن ثم فإنها تكون مسئولية تعاقدية ، إذا امتنعت المنظمة الدولية عن تنفيذ التزام تعاقدي ، أو إذا قامت بتنفيذه على وجه مخالف لشروط التعاقد . كما تكون مسئولية تقصيرية في حالة وقوع ضرر تسببت المنظمة في إلحاقه بالغير .

وكما اختلف الفقه حول أساس وعناصر مسئولية الدولة ، فإنه اختلف كذلك بالنسبة للمنظمات الدولية : فهناك من يأخذ بنظرية الخطأ ، أي ضرورة أن يقع من المنظمة الدولية خطأ ، وأن يكون هناك ضرر ، وأن تتوافر علاقة السببية بين الضرر والخطأ . وهناك من يأخذ بنظرية المخاطر ، فيكتفي بوجود علاقة سببية بين نشاط المنظمة - أياً كان خطأ أو غير خطأ - وبين الضرر الحاصل . وتؤكد التطبيقات العملية قيام مسئولية المنظمة الدولية إما بالاستناد إلى عنصر الخطأ ، أو بالاستناد إلى عنصر الضرر فقط (نظرية المخاطر) .

ولا تثير مسئولية المنظمة الدولية عن تصرفاتها مسئولية مباشرة أية مشكلة . لكن هل يمكن أن تسأل المنظمة الدولية مسئولية غير مباشرة ؟ [١] . المعروف أن هذا السؤال لا يثير جدلاً بالنسبة للدول ، حيث أن للدولة نطاقاً إقليمياً تمارس عليه سيادة وتسأل عن إهمالها في ممارسة هذه السيادة بطريقة

---

(١) تثور المسئولية غير المباشرة للمنظمة الدولية في حالة وقوع ضرر داخل نطاقها ولكن من شخص لا يتبعها .

تحمي الغير الأجنبي . أما المنظمات الدولية فليس لها سيادة إقليمية ، ولكن قد يحدث الضرر داخل المنظمة ، كأن يقتل صحفي داخل مباني المنظمة ، فماذا يكون الحل ؟.

أجاب اتفاق المقر الخاص بالأمم المتحدة على ذلك في المادة السابعة منه ، فنص على تطبيق قانون الولايات المتحدة والقانون المحلى على مقر الأمم المتحدة ، واختصاص المحاكم المحلية والاتحادية بنظر التصرفات والوقائع التي تحصل في ذلك المقر .

ولا يجوز للأفراد ، كقاعدة عامة ، مساءلة المنظمة الدولية ، إلا عن طريق الدول التي يتبعونها ، استناداً إلى قواعد الحماية الدبلوماسية La Protection Diplomatique ، وذلك ما لم يوجد نص صريح يخولهم حق مساءلة المنظمة مباشرة .

أما فيما يتعلق بتطبيق أحكام المسئولية ، فلا تثور في العادة أية صعوبات إذا كانت هناك أجهزة في المنظمة تملك سلطة إصدار قرارات نهائية وملزمة في شأن التصرفات غير المشروعة . أما في حالة عدم وجود مثل هذه الأجهزة فتنشأ خلافات كثيرة بشأن تحري مدى شرعية تصرفات المنظمات الدولية .

ويُعتبر الاتحاد الأوربي صورة فريدة في هذا الشأن حيث يوجد فيه محكمة عدل أوربية لممارسة هذه الوظيفة . أما على صعيد المنظمات الدولية الأخرى ، فإن محكمة العدل الدولية لا تملك بالنسبة للمنظمات الدولية إلا حق إصدار آراء استشارية غير ملزمة ، وذلك إعمالاً للمادة ٣٤ من النظام الأساسي لهذه

المحكمة ، التي تقصر حق الالتجاء إليها في منازعات قضائية ، تصدر فيها أحكاماً نهائية ملزمة ، على الدول وحدها ، والمادة ٩٦ من ميثاق الأمم المتحدة التي تعطى للجمعية العامة ولمجلس الأمن وكذلك لسائر فروع الهيئة والوكالات المتخصصة المرتبطة بها بعد الحصول على إذن من الجمعية العامة ، أن تطلب من المحكمة رأياً استشارياً غير ملزم قانوناً .

ومع ذلك فإنه يمكن التحايل على هذا النص إذا اتفقت المنظمة الدولية مع دولة ما على أن تقوم الأولى بطلب إبداء رأي استشاري من المحكمة حول تصرف ثار النزاع بشأنه بينهما ، على أن يلتزم الطرفان مسبقاً بقبول هذا الرأي كحُكْم ملزم . وقد أخذت بهذه الفكرة فعلاً اتفاقية حصانات وامتيازات الأمم المتحدة المبرمة عام ١٩٤٦ ، عندما قرر الأطراف اعتبار آراء المحكمة الاستشارية ، فيما يتعلق بتفسير هذه الاتفاقية ، ملزمة لهم .

وإذا كانت آراء محكمة العدل الدولية بشأن تصرفات المنظمات الدولية لا تحمل صفة الإلزام ، فإن ذلك يعني أن يبقى تنفيذها رهناً بإرادة المنظمة الدولية المعنية بها . وأحياناً تستجيب المنظمة الدولية لها ، مثال ذلك الأخذ برأيها الصادر في ٨ يناير ١٩٦٠ ، الذي قررت فيه عدم شرعية انتخابات لجنة تأمين الملاحة التي أجرتها الجمعية العامة للمنظمة الاستشارية الدولية للملاحة البحرية في ١٥ يناير ١٩٥٩ ، حيث قبلت هذه المنظمة إعادة تشكيل اللجنة المذكورة على ضوء ما ارتأته محكمة العدل الدولية .

ولكن هناك حالات أخرى تعرض فيها المنظمات الدولية عن آراء المحكمة ، مثال ذلك ما حدث بشأن رأيها الاستشاري الصادر في ٢٠ يوليو ١٩٦٠ ، بخصوص بعض مصروفات الأمم المتحدة حيث أفتت المحكمة بأن نفقات قوات الأمم المتحدة لحفظ السلام في الشرق الأوسط عام ١٩٥٦ ، وفي الكونغو عام ١٩٦٠ ، تعد جزءاً من مصروفات الأمم المتحدة وفقاً لنص المادة ٢/١٧ من الميثاق ، ويجوز أن يطبق بشأنها الجزاء الذي تقرره المادة ١٩ ، والذي يقضي بحرمان العضو المتأخر في تسديد اشتراكاته المالية من حق التصويت في الجمعية العامة . ورغم قبول الجمعية العامة لهذا الرأي إلا أن رفض بعض الدول الأخذ به فيما يتعلق بتحديد التزاماتها المالية في مواجهة الهيئة ، مثل فرنسا والاتحاد السوفيتي السابق ، جعل الجمعية العامة تتغاضى عن تطبيق مضمونه عملياً ، وذلك تجنباً لنشوب أزمة خطيرة في الأمم المتحدة .

والواقع أن رفض الرأي الاستشاري لمحكمة العدل الدولية لا يعد تصرفاً غير مشروع ، نظراً لأن هذه الآراء لا تتمتع بصفة الإلزام قانوناً . وأمام ذلك فقد يتعذر حل نزاع يكون أحد طرفيه منظمة دولية إلا عن طريق المفاوضات أو الاتفاق أو التحكيم أو لجان تسوية المطالبات .

وأخيراً فإن مسئولية المنظمة في مواجهة دولة عضو بها تتقرر طبقاً لأحكام ميثاق المنظمة ولوائحها الداخلية ، بحيث يكون لهذه الأحكام أولوية في التطبيق حتى في حالة تعارضها مع قواعد القانون الدولي المتعلقة بالمسئولية الدولية ، ذلك أن هذه القواعد ليست من النظام العام ، ومن ثم يجوز الاتفاق

على ما يخالفها . أما مسئولية المنظمة في مواجهة دولة غير عضو فيها ، فلا تثور إلا إذا أقرت هذه الدولة بتمتع المنظمة بالشخصية القانونيــة أو إذا كــان هناك اتفاق خاص ينظم هذه المسئولية ، وتسري في هذه الحالة المبادئ العامة للمسئولية الدولية أو تلك التي يكون قد تم الاتفاق عليها .

المبحث الثاني

مسئولية المنظمة الدولية

في نظامها القانوني الداخلي

لكل منظمة دولية نظام قانوني خاص بها يحكم حياتها الداخلية ونشاطاتها اليومية خصوصاً في علاقتها مع الدول الأعضاء ومع الموظفين التابعين لها ، ووجود مثل هذه النشاطات من شأنه أن يؤدي إلى حالات يمكن أن تثار فيها مسئولية المنظمة أو أعضائها أو موظفيها .

وإذا كانت الدول الأعضاء تلتزم باحترام القواعد التي تحكم المنظمات الدولية التي تنتمي إليها ، فإن إخلالها بهذا الواجب يترتب عليه إمكانية مسئوليتها أمام المنظمة وأجهزتها . ومن هنا كانت الجزاءات المنصوص عليها في ميثاق المنظمة (كوقف مزايا وحقوق العضوية ، والطرد ... .إلخ) ، مثال ذلك ما يجرى عليه العمل في الاتحاد الأوربي ، إذ وفقاً للمواد ١٦٩ و ١٧٠ و ١٨١ من وثيقة إنشاء الجماعة الاقتصادية الأوربية ، يمكن للجنة أن تلاحظ تقصير دولة عضو في الوفاء بأحد الالتزامات المنصوص عليها فيها ، وفي هذه الحالة فإنها تصدر رأياً مسبباً بعد إعطاء هذه الدولة فرصة تقديم ملاحظاتها ، فإذا لم تستجب الدولة لرأي اللجنة كان لها أن تعرض الأمر على محكمة العدل الأوربية . وإذا قررت هذه الأخيرة أن الدولة العضو قد قصرت في أحد التزاماتها ، فإن هذه الدولة تلتزم باتخاذ الإجراءات التي يقتضيها تنفيذ حكم المحكمة .

وكما ذكرنا فإن المنظمة الدولية يمكن أن تكون مسئولة أمام موظفيها عـن الإجراءات الإدارية التي قد تتخذها ضدهم ، وأن هؤلاء الموظفين يســتطيعون اللجوء إلى القضاء الإداري الدولي ، والمتمثل أساساً في المحاكم الإدارية التي تتبع المنظمة أو التي تسمح قواعدها باللجوء إليها ، كما أن الموظــف الــدولي مسئول أيضاً عن أعماله وتصرفاته أمام المنظمة [١] .

---

(١) د. أحمد أبو الوفا ، مرجع سابق ، ص ٢٤٠ .

المبحث الثالث

مسئولية المنظمة الدولية

في النظام القانوني الداخلي للدول

إن ممارسة المنظمات الدولية لأنشطتها داخل أراضي بعض الـدول يثيـر التساؤل عن القواعد التي يجب اتباعها حينما تثور مسئولية المنظمة أو مسئولية موظفيها ، خاصة وأن المنظمات الدولية تتمتع ، في أحوال كثيرة ، بحصـانة عدم خضوعها للقضاء الوطني .

وتنص اتفاقية امتيازات وحصانات المنظمات المتخصصة في المادة التاسعة على أن تعتمد كل وكالة متخصصة طرقاً مناسبة لتسوية الأمور الآتية :

أ- الخلافات الناشئة عن العقود أو أي خلافات أخـرى تخضـع لأحكـام القانون الخاص وتكون الوكالة المتخصصة طرفاً فيها .

ب- الخلافات التي يكون طرفاً فيها أي موظف بوكالة متخصصة ويتمتـع بسبب منصبه الرسمي بالحصانة إذا لم تكن هذه الأخيرة قد رفعت عنه .

وعلى ذلك فعلى المنظمة أن تتفاوض مع الشخص المعني على طريقة حل النزاع أو أن تتنازل عن حصانتها . وهنا يمكن أن نفرق بين أنواع ثلاثة من الاتفاقيات :

- النوع الأول : خاص بالاتفاقيات المتعلقة ببرامج المساعدة الفنية المبرمة بين الأمم المتحدة والمنظمات المتخصصة ، وفيـه تُسـأل حكومـات الـدول

المستفيدة عن كل الأضرار والمخاطر الناجمة عن تنفيذ الاتفاق ، وهي التي تتحمل كل مطالب التعويض التي يقدمها الغير نتيجة لذلك .

- النوع الثاني : يتعلق بالاتفاقيات الخاصة بإرسال قوات للمحافظة على السلم ، وفي إطار هذه الاتفاقيات ينص الاتفاق عادة على قيام المنظمة بتعويض الأضرار التي تصيب الغير تعويضاً عادلاً عن طريق المفاوضات أو التحكيم أو بإنشاء لجنة خاصة بطلبات التعويض .

- النوع الثالث : خاص باتفاق المقر الذي يبرم عادة بين منظمة دولية ودولة معينة بخصوص عقد اجتماع للمنظمة أو لأحد أجهزتها على أراضيها ، والذي تدرج فيه المنظمات عادة نصاً يفيد إعفاءها من المسئولية . وهنا يقضي المبدأ الذي تطبقه منظمة الأمم المتحدة بخصوص مثل هذه الاتفاقيات بأن كل المخاطر الناجمة عن الأماكن التي تستخدمها المنظمة لعقد اجتماعاتها أو وسائل الانتقال تتحملها الدولة المضيفة وحدها ، وذلك بالتطبيق لقرار صادر عن الجمعية العامة يقضي بأن كل فرع من فروع المنظمة يمكنه أن يعقد جلساته خارج مقره الأصلي في حالة ما إذا قبلت إحدى الدول ، عند دعوتها له للاجتماع فوق أراضيها ، أن تتحمل بعد التفاوض مع السكرتير العام حول طبيعة ومبلغ التكاليف الإضافية الفعلية التي تترتب على ذلك مباشرة ، بكافة التكاليف المالية المترتبة على دعاوى المسئولية المقدمة نتيجة لعقد الاجتماع فوق أراضي هذه الدولة (١) .

---

(١) د. أحمد أبو الوفا ، مرجع سابق ، ص ٢٤١ وما بعدها ؛ د. عبد العزيز سرحان ، مرجع سابق ، ص ٢٨٧ .

الفصل الثالث

العلاقات الخارجية للمنظمات الدولية

ترتب على زيادة عدد المنظمات الدولية وتنوعها ، من حيث الاختصاصات والوظائف والميادين التي امتدت إليها أوجه نشاطاتها ، أن نشاطاً معيناً أصبحت تضطلع به أكثر من منظمة دولية . وهذه النتيجة تحتاج إلى نوع من التعاون والتنسيق بين الجهود التي تبذلها هذه المنظمات ، حتى يمكن تحقيق أكبر قدر ممكن من المصالح والخدمات التي تقدمها . ومن ناحية أخرى فإن تمتع المنظمات الدولية بالشخصية القانونية الدولية يثبت لها أهلية الدخول في علاقات دولية مع أشخاص القانون الدولي الأخرى ، وقد تكون هذه العلاقات مع الدول لتنظيم ما يهمها من المسائل إعمالاً لوظائفها ، كما قد تكون علاقات متبادلة مع بعضها لهذا الغرض وتحقيقاً للتعاون والتنسيق بين أنشطتها المختلفة .

وممارسة المنظمات الدولية للعلاقات الخارجية يعني حق هذه المنظمات في أن تسهم في الحياة الدولية ، وفي إقامة علاقات مع أشخاص القانون الدولي الأخرى ، وفي إبرام معاهدات دولية وفي تمثيل مصالحها وتحمل مسئوليتها على المستوى الدولي . وهذا كله في حدود اختصاصاتها والأهداف المنوط بها تحقيقها [1] .

---

(١) د. محمد سامي عبد الحميد ود. محمد السعيد الدقاق ود. مصطفى سلامة حسين ، قانون التنظيم الدولي ، المرجع السابق ، ص ١٠٩ وما بعدها ؛ د. أحمد رفعت ، بعثات المراقبة الدائمة لدى المنظمات الدولية ، المرجع السابق ، ص ٦٣ وما بعدها ؛ د.

وقد تُقرر مواثيق المنظمات الدولية هذا الاختصاص صراحة ، مثال ذلك المادة ٦ من معاهدة الجماعة الأوربية للفحم والصلب ، التابعة للاتحاد الأوربي ، التي تنص على أن " تتمتع الجماعة ، في العلاقات الخارجية ، بالأهلية القانونية اللازمة لمباشرة وظائفها وتحقيق أهدافها " . وحتى مع عدم النص على هذا الاختصاص فإنه يثبت لها باعتباره اختصاصاً ضمنياً .

وتختلف العلاقات الخارجية للمنظمات الدولية من حيث طبيعتها ومجالات ممارستها عن العلاقات الخارجية للدول . فهي لا تقوُم انطلاقاً من مبدأ السيادة ولا استناداً إلى مبدأ المساواة الذي يحكم علاقات الدول فيما بينها ، وإنما استناداً إلى الاختصاصات المحددة التي كُلِّفت بممارستها . ويترتب على ذلك ألا تمتد أنشطتها الخارجية إلى كافة مجالات العلاقات الخارجية للدول ، وإنما إلى البعض منها فحسب ، فهي لا تتضمن الاختصاصات المتعلقة بالحرب أو تلك المتعلقة بتنظيم المرافق العامة .

وقد تأخذ العلاقات الخارجية للمنظمات الدولية صورة علاقات متبادلة فيما بين هذه المنظمات نفسها ، كما قد تأخذ صورة علاقات مع الدول ، سواء كانت أعضاء أم غير أعضاء فيها . وفي جميع الأحوال فإن الأمين العام للمنظمة هو الذي يتولى عادة تمثيلها في هذه العلاقات . وغالباً ما توجد إدارة متخصصة في

محمد مصطفى يونس ، العلاقات الخارجية للمنظمات الدولية ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٩ ، ص ٨١ وما بعدها ؛ د. صلاح شلبي ، المرجع السابق ، ص ٦٣ وما بعدها

الأمانة العامة تتولى الإشراف على العلاقات الخارجية والتنظيمــات المتعلقــة بها .

المبحث الأول

العلاقات الخارجية فيما بين المنظمات الدولية

ذكرنا أن التزايد المستمر في عدد المنظمات الدولية وتشعب اختصاصاتها واختلاف ميادين عملها جعل تبادل المصالح وتنظيم التعاون المشترك بينها أمراً لا مفر منه . وكما دفعت متطلبات التضامن الدولي الدول إلى التعاون فيما بينها في إطار منظمات دولية ، فإن هذه المتطلبات دعت المنظمات الدولية نفسها إلى توثيق علاقاتها . فضلاً عن أن اتساع مهام المنظمات الدولية وأنشطتها ، يحتم التنسيق فيما بينها تجنباً للازدواج وتحقيقاً للعمل في وفاق من أجل صالح الشعوب .

وتقوم العلاقات الخارجية بين المنظمات الدولية على مستويين ، فقد تنشأ بهدف تنسيق العمل والتعاون فيما بينها ، وقد تنشأ بهدف تحقيق نوع من إشراف بعضها على البعض الآخر .

أولاً – العلاقات الخارجية التعاونية بين المنظمات الدولية :

أُنشئت المنظمات الدولية لتحقيق المصالح المشتركة بين الدول عن طريق التعاون فيما بينها ، ولن يتم تحقيق هذا التعاون بصورة فعالة إلا عن طريق التنسيق بين جهود المنظمات الدولية نفسها في مباشرتها لوظائفها منعاً للازدواج أو التداخل بينها .

ويأخذ التعاون بين المنظمات الدولية صوراً مختلفة ، فقد يكون عن طريق إبرام الاتفاقيات الدولية ، وقد يكون عن طريق تبادل الاتصالات ، وقد يكــون عن طريق إنشاء أجهزة مشتركة ، وغير ذلك من صور التعاون في ممارســة النشاطات .

١- إبرام الاتفاقيات الدولية :

تبرم المنظمات الدولية فيما بينها اتفاقيات لتحقيق مختلف صور التعــاون . وتثبت سلطة إبرام الاتفاقيات الدولية للمنظمة بالنص عليها في الوثيقة المنشــئة لها ، وحتى في حالة عدم النص عليها صراحة فإن المتفق عليه هو الاعتراف لها بهذه السلطة باعتبارها نتيجة مترتبة على ثبوت الشخصية القانونية للمنظمة ، وباعتبارها اختصاصاً ضمنياً لها ، لا تستطيع بدونــه تحقيــق أهــدافها أو مباشرة وظائفها (١) .

وتحدد الوثيقة المنشئة للمنظمة عادة الجهاز المختص بــإبرام المعاهــدات الدولية . ويجرى العمل في غالبية المنظمات الدولية ، على أن يقوم الفرع الذي يدخل في اختصاصه موضوع المعاهدة بالتفاوض حولها وإعداد مشــروعها ، على أن يكون التوقيع من سلطة المجلس التنفيذي ، وأن يتم التصديق من قبــل الجمعية العامة . وفي كل الأحوال فإن المعاهدة تُنسب للمنظمة وتلتزم بها كافة

---

(١) د. محمد مصطفى يونس ، العلاقات الخارجية للمنظمات الدولية ، المرجع السابق ، ص ٤٣ وما بعدها .

أجهزتها ، الرئيسية والفرعية . وتخضع الاتفاقيات التـي تبرمهـا المنظمـات الدولية فيما بينها لاتفاقية فيينا لقانون المعاهدات عام ١٩٨٦ .

ويمكن تقسيم الاتفاقيات التي تبرمها المنظمات الدولية إلى ثلاث أنواع :

أ- اتفاقيات شكلية : Accords Formels

وتحمل اسم معاهدة أو بروتوكول أو تصريح ، وهي التي يتبع بشأنها نفس الإجراءات الشكلية الخاصة بالمعاهدات بين الدول ، مـن مفاوضـة وتحريـر وتوقيع وتصديق وتسجيل . وتخضع هذه الاتفاقيـات للقواعـد والإجـراءات المنصوص عليها في اتفاقية فيينا لعام ١٩٨٦ المتعلقة بالاتفاقيات التي تبرمهـا المنظمات الدولية .

ب- اتفاقات ذات شكل مبسط : Accords en Forme Simplifiée

وهي التي تتم بدون اتباع كافة الإجراءات الشكلية السابقة ، خاصة التصديق ، وإنما تدخل حيز التنفيذ بمجرد التوقيع عليها .

جـ- اتفاقات غير شكلية : Accords Informels

وهي التي تتم دون أي شكليات ، وذلك عن طريـق تبـادل الرسـائل أو المذكرات ، أو بواسطة اتفاق شفهي ، أو نتيجة صدور قرار بإرادة منفردة من منظمة دولية ، استجابة لقرار مماثل من منظمة دولية أخرى .

٢- تبادل الاتصالات :

تتبادل المنظمات الدولية الاتصالات المستمرة فيما بينها ، وقد تعين هـذه المنظمات مندوبي اتصال لدى المنظمات الأخرى . وتتم هذه الاتصالات عـن طريق ما يسمى بلجان توثيق الصلات ، أو عـن طريـق إيفـاد المـراقبين . ويختلف هؤلاء المندوبون عن المبعوثين الدبلوماسيين للدول ، رغم قيام كل من الفئتين بوظيفة مشابهة ، وذلك لانتفاء عنصري السيادة والاختصاص الإقليمـي فيما يتعلق بمندوبي المنظمات . كما يختلف هؤلاء المندوبون عـن قناصـل الدول لأن مهمة القناصل هي في الأساس تسهيل حياة مواطنيهم فـي الخـارج وهي ليست وظيفة مندوبي المنظمات .

أ- لجان التوثيق :

وهي لجان دائمة أو مؤقتة تنشأ بهدف توثيق الاتصالات بين الأجهزة الإدارية للمنظمات الدولية المختلفة ، وتتكون من عدد من المـوظفين الفنيين والإداريين في منظمة معينة للعمل في مقر منظمة أخرى ، وتنشأ هـذه اللجان تنفيذاً لاتفاقيات ثنائية تبرمها المنظمات الدولية فيما بينها ، كما قد تنشـأ على مستوى المكاتب الإقليمية لهذه المنظمات [١] . وقد انتشرت هذه اللجان في العمل بصورة كبيرة وأصـبحت اليـوم تقليـداً عامـاً فـي كـل المنظمـات المتخصصة .

ومن أمثلة هذه اللجان ، مكاتب الاتصال الدائمة لمنظمات العمـل الدوليـة والصحة العالمية واليونسكو لدى هيئة الأمم المتحدة ، ولجنة الاتصال الدائمـة

---

(١) د. إبراهيم العناني ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ، ص ١١٦ .

للسلطة العليا للجماعة الأوربية للفحم والصلب التابعة للاتحاد الأوربـي لـدى المنظمة الأوربية للتعاون الاقتصادي .

وتبرز أهمية هذه اللجان من نواح متعددة : فعـن طريقهـا يـتم تبـادل المعلومات والخبرات في المجالات الفنية والإدارية بين المنظمـات الدوليـة ، والقيام بتمثيل المنظمات التابعة لها لدى المنظمات المعتمدة لديها ، وقد تختـار المنظمة من بين أعضاء هذه اللجان من توفده كمراقب لدى المنظمة الأخرى . كما قد يقوم أعضاء هذه اللجان بمهمة التشاور مع المنظمات المعتمدة لـديها ، بهدف تنسيق العمل وتحضير مشروعات الاتفاقيات الدولية .

ب- المراقبون : Observateures

وهم من ترسلهم المنظمة لتمثيلها في اجتماع من اجتماعات منظمة أخرى . وتلعب هذه الفئة دوراً هاماً في دعم العلاقات بين المنظمات الدوليـة ، وذلـك على عكس الحال في العلاقات بين الدول والمنظمات الدولية ، حيـث الأصـل تمثيل الدول داخل هذه المنظمات عن طريق ممثلين لها Representants ولا يوجد مراقبون للدول إلا بصفة استثنائية ومؤقتة . أما فيما يتعلق بالعلاقات بين المنظمات الدولية ، فالأمر على العكس من ذلـك تمامـاً ، حيـث أن إرسـال المراقبون هو القاعدة بالنسبة لاشتراك بعض المنظمات في نشـاط منظمـات أخرى ، وذلك لأن عضوية المنظمات الدولية في الأصل مقصورة على الدول .

ولا يتمتع المراقبون بحق التصويت باعتباره حقاً للأعضاء وحدهم ، ولكنهم يملكون حق الاشتراك في المناقشات ، ويمكنهم بواسطته التأثير على اتجاهات المنظمة .

والمراقبون نوعان : مراقبون دائمون ، يتم تنظيم تبادلهم عن طريق اتفاقات بين هذه المنظمات ، كما هو الحال بصفة خاصة بين الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة ، أو بين هذه الوكالات المتخصصة نفسها ، أو بين هذه الوكالات ومنظمات دولية أخرى . ومراقبون مؤقتون توجه لهم الدعوة من أحد أجهزة منظمة دولية (عادة الجمعية العامة) لحضور دورة من دوراته .

وإذا كان نظام المراقبين يختلف ، بالنسبة لاختصاصاتهم وسلطاتهم وحصاناتهم ، من منظمة دولية إلى أخرى ، فإن هناك بعض السمات العامة لنشاطهم أهمها :

١- لا تقتصر مهمة المراقبين على مجرد رعاية مصالح المنظمة الدولية التي يمثلونها ، وإنما تتعدى ذلك إلى الاشتراك الفعلي في مناقشة نشاط المنظمة الموفدين إليها ، من أجل رعاية مصالح أعم تشمل المصالح الذاتية للمنظمتين . ولذلك تحرص المنظمات الدولية على أن يكون مراقبوها من كبار الموظفين .

٢- يملك المراقبون حق الكلام أمام الجمعيات العمومية للمنظمات الدولية الموفدين إليها ، على عكس الحال بالنسبة للمبعوثين الدبلوماسيين الذين لا يملكون هذا الحق أمام برلمانات الدول المعتمدين لديها .

٣- يتمتع المراقبون ببعض الامتيازات والحصانات اللازمة لأداء مهامهم ، وينص علي هذه الامتيازات عادة في اتفاقيات التبادل بالنسبة للمراقبين الدائمين أو تقررها المنظمة للموفدين لديها على سبيل المجاملة بالنسبة للمراقبين المؤقتين . وهي في كل الأحوال حصانات وامتيازات تقل عن تلك التي يتمتع بها المبعوثون الدبلوماسيون ، أو ممثلي الدول الأعضاء في المنظمة الدولية .

٣- إنشاء الأجهزة المشتركة بين المنظمات الدولية :

قد يتم التعاون بين المنظمات الدولية عن طريق إنشاء أجهزة أو فروع مشتركة بينها . ويتحقق ذلك بصفة خاصة بين المنظمات الدولية التي تربطها علاقات تضامن قوية تقوم على وحدة الأصل والأهداف العامة كما هو الحال بالنسبة للجماعات الأوربية ، فمنذ عام ١٩٥٨ أصبح لكل من جماعة الفحم والصلب الأوربية والجماعة الاقتصادية الأوربية والجماعة الأوربية للنشاط الذرى جهازاً عاماً واحداً أطلق عليه الجمعية البرلمانية الأوربية أو البرلمان الأوربي ، ومحكمة عدل واحدة أطلق عليها محكمة العدل الأوربية ، ومنذ عام ١٩٦٧ أصبح لهذه الجماعات الثلاث لجنة موحدة ومجلس وزراء موحد ؛ ولعل ذلك كان أحد العوامل التي ساهمت إسهاماً كبيراً في عملية تَحوُل هذه الجماعات إلى الاتحاد الأوربي . ومثال ذلك أيضاً وجود محكمة إدارية واحدة تمارس اختصاصاتها بالنسبة لموظفي منظمة العمل الدولية وموظفي بعض المنظمات الدولية المتخصصة الأخرى . ومن أمثلة ذلك أخيراً " مجموعة الخبراء

الخاصة بالنواحي القانونية للتلوث البحري " التي تشترك فيها كل من الأمم المتحدة ومنظمة الأغذية والزراعة والوكالة الدولية للطاقة الذرية والمنظمة الاستشارية للملاحة البحرية ومنظمة اليونسكو ومنظمة الصحة العالمية ومنظمة الأرصاد الجوية .

وقد يبرز هذا التعاون في صورة قيام أجهزة بعض المنظمات الدولية بعقد اجتماعات مشتركة . مثال ذلك عقد اجتماع سنوي مشترك يضم الجمعية الاستشارية لمجلس أوربا والجمعية البرلمانية الأوربية للنشاط الذري . وكذلك عقد اجتماع سنوي مشترك لمجلسي إدارة صندوق النقد والبنك الدوليين .

وقد يتمثل التعاون والتنسيق بين المنظمات الدولية ، خاصة عندما يكون لعدد من المنظمات مصالح مشتركة ومسئوليات بالنسبة لمسألة محددة ، في الدعوة الجماعية لعقد اجتماعات خاصة مؤقتة لمجموعة من الخبراء . كما يمكن تخطي هذه المرحلة المؤقتة وإنشاء مجموعات من الخبراء كهيكل مناسب لتقديم استشارات مستقبلة ، وذلك مثل لجنة الخبراء المختلطة للأغذية التي اشتركت في تشكيلها كل من منظمة الصحة العالمية ومنظمة الأغذية والزراعة والوكالة الدولية للطاقة الذرية .

ثانياً – العلاقات الخارجية التي تهدف إلى إشراف بعض المنظمات على البعض الآخر :

إذا كان الهدف من إنشاء المنظمات الدولية يتمثل بصفة أساسية في تحقيق التعاون فيما بين الدول ، من أجل الصالح المشترك للجماعة الدولية ، فإن الوصول إلى هذا الهدف يقتضي أن يكون لأكثر هذه المنظمات أهمية جانباً من الإشراف على ممارسة المنظمات الدولية الأخرى لوظائفها وأنشطتها ، تنسيقاً لجهودها وتحقيقاً للتعاون فيما بينها . ولا يؤثر هذا الإشراف فيما هو ثابت من أن لكل منظمة دولية شخصيتها المستقلة عن المنظمات الأخرى .

والمنظمة الدولية الأكثر أهمية هنا هي الأمم المتحدة ، باعتبارها المنظمة العالمية التي تقبل في عضويتها كافة الدول ، وباعتبارها المنظمة العامة التي تباشر اختصاصات في جميع المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية . ولذلك فمن المبادئ المستقر عليها أنه لا يجوز أن تتضمن الوثائق المنشئة لمنظمات أخرى ، وهي المنظمات الإقليمية والمنظمات المتخصصة ، نصوصاً تتعارض مع أحكام ونصوص ميثاق الأمم المتحدة ، ولهذا اعتبر هذا الميثاق بمثابة الدستور الأعلى للمجتمع الدولي .

وتتمثل أبرز صور الإشراف في العلاقة بين الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة ، وهي الوكالات التي تنشأ بمقتضى اتفاق بين الحكومات ، والتي تضطلع بموجب نظمها الأساسية بتبعات دولية واسعة في الاقتصاد والاجتماع

والثقافة والتعليم والصحة ، وما يتصل بذلك من الشئون ويتم الوصل بينها وبين الأمم المتحدة .

ولقد أوضح ميثاق الأمم المتحدة صور الإشراف الذي تمارسه الأمم المتحدة على هذه المنظمات ، كما يلي :

١- للأمم المتحدة أن تدعو إلى إجراء مفاوضات بين الدول ذات الشأن بقصد إنشاء أية وكالة متخصصة جديدة يتطلبها تحقيق التعاون الدولي الاقتصادي والاجتماعي .

٢- يتولى المجلس الاقتصادي والاجتماعي وضع اتفاقات مع أية وكالة متخصصة ، تحدد الشروط التي بمقتضاها يتم الوصل بينها وبين الأمم المتحدة ، وتتم الموافقة على هذا الاتفاق من جانب الجمعية العامة للأمم المتحدة .

٣- تقدم الأمم المتحدة توصيات بقصد تنسيق سياسات الوكالات المتخصصة .

٤- يتخذ المجلس الاقتصادي والاجتماعي الخطوات المناسبة للحصول على تقارير من الوكالات المتخصصة بانتظام ، وله أن يضع مع هذه الوكالات ما يلزم من الترتيبات تنفيذاً لتوصيات الأمم المتحدة في شأن المسائل الداخلة في اختصاصه ، وله أن يبلغ الجمعية العامة ملاحظاته على هذه التقارير .

٥- يقدم المجلس الاقتصادي والاجتماعي ما يلزم من الخدمات التي تطلبها الوكالات المتخصصة ، وذلك بعد موافقة الجمعية العامة .

٦- تنظر الجمعية العامة في أية ترتيبات مالية أو متعلقة بالميزانيــة مــع الوكالات المتخصصة ، وتصدق عليها ، وتدرس الميزانيــات الإدارية لتلــك الوكالات .

وفي علاقة الأمم المتحدة بالمنظمات الإقليمية ، فإن نصوص الميثــاق قــد حددت طبيعة هذه العلاقة وفقاً للأحكام التالية :

أ - أن تتلاءم هذه المنظمات وأنشطتها مع مقاصد الأمم المتحدة ومبادئها .

ب - يستعين مجلس الأمن بالمنظمات الإقليمية في أعمال المنع أو القمع ، كلما رأي ذلك ملائماً ، ويكون عملها حينئذ تحت رقابته وإشرافه .

ج - لا يجوز لهذه المنظمات القيام بأي عمل من أعمال القمع بغيــر إذن مجلس الأمن . وهذا لا يحرمها من السعي نحو إيجاد حل للمنازعات المحليــة قبل عرضها على المجلس ، بشرط إحاطته علماً بذلك .

المبحث الثاني

العلاقات الخارجية للمنظمات الدولية مع الدول

لا تقتصر العلاقة الخارجية للمنظمة الدولية على المنظمات الدولية الأخرى فحسب ، بل تنشئ هذه المنظمات علاقات خارجية مع الدول سواء كانت أعضاء بها أم غير أعضاء [١] .

وللعلاقات الخارجية بين المنظمة الدولية والدول صور متعددة : فقد تتمثل في علاقات تعاهدية ، أي إبرام المعاهدات الدولية ، وقد تأخذ صورة تبادل الممثلين بين الطرفين لتنظيم المصالح المشتركة ورعايتها ، وأخيراً قد تأخذ هذه العلاقة صورة المسئولية الدولية المترتبة على الطرف المخالف لأحكام القانون الدولي :

١- فقد ذكرنا أن المنظمة الدولية ، بوصفها شخص من أشخاص القانون الدولي ، يثبت لها حق إبرام المعاهدات الدولية في إطار الأهداف التي أنشئت من أجلها والوظائف التي يكون من سلطتها مباشرتها ، كما ذكرنا أن هذا الحق يثبت حتى ولو لم يرد النص عليه صراحة في ميثاق المنظمة ، وذلك استناداً إلى نظرية الاختصاصات الضمنية .

---

(١) د. محمد مصطفى يونس ، العلاقات الخارجية للمنظمات الدولية ، المرجع السابق ، ص ٤ : ٧ ؛ د. صلاح شلبي ، المرجع السابق ، ص ٦٣ و ٦٤ .

ومن أمثلة المعاهدات التي أبرمتها المنظمات الدولية مع الدول الاتفاقية الخاصة بمزايا وحصانات هيئة الأمم المتحدة التي صدر بها قرار الجمعية العامة في ١٣ فبراير ١٩٤٦ ، والاتفاقية الخاصة بمزايا وحصانات الوكالات المتخصصة ، الصادر بها قرار الجمعية العامة في ٢١ نوفمبر ١٩٤٧ ، وكذلك اتفاقات المقر العديدة التي أبرمتها المنظمات الدولية مع الدول المضيفة .

وتسري قواعد القانون الدولي على إبرام هذه المعاهدات ، وبصفة خاصة " اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام ١٩٦٩ " الخاصة بإبرام المعاهدات بين الدول ، " واتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام ١٩٨٦" الخاصة بإبرام المعاهدات التي تكون المنظمات الدولية طرفا فيها .

٢- وللمنظمات الدولية أن تتبادل مع الدول علاقات تمثيلية مشابهة للعلاقات الدبلوماسية التي يتم تبادلها فيما بين الدول . وتأخذ العلاقات التمثيلية مظهرين : الأول سلبي وهو قبول ممثلين عن الدول لدى المنظمة ، والثاني : إيجابي وهو إرسال ممثلين من قبل المنظمة إلى الدول .

ولقد اقتصر هذا التمثيل في بادئ الأمر على الجانب السلبي فقط ، وكان ذلك مع ظهور عصبة الأمم ، حيث رأت الدول الأعضاء إنشاء مكاتب دائمة لها في مدينة جنيف مقر العصبة لرعاية مصالحها وتحقيق الاتصال بين الدول والمنظمة . ولكن سرعان ما خطت العصبة نحو مباشرة التمثيل الإيجابي ، وذلك بإنشاء مكاتب دائمة لها في بعض عواصم الدول الأعضاء .

وعندما أنشئت الأمم المتحدة ، تطور نظام التمثيل الخاص بالمنظمات الدولية ، فقد نصت المادة ٢٨ من الميثاق على ضرورة تمثيل كل عضو من أعضاء مجلس الأمن تمثيلاً دائماً في مقر الهيئة . وفي التطبيق العملي فقد أنشأ معظم أعضاء المنظمة مكاتب دائمة لهم في مقر المنظمة . كما قامت الأمم المتحدة بإنشاء مكاتب لها في جميع أنحاء العالم ، مهمتها نشر أنباء نشاطات المنظمة ، والتعاون مع مكاتب وفروع الوكالات المتخصصة والمنظمات الدولية الأخرى ، وتجميع المعلومات التي تحتاجها الأمم المتحدة ، وتقديم التسهيلات اللازمة لمباشرة موظفي الأمم المتحدة لمهامهم الرسمية . وهذه كلها اختصاصات تشبه إلى حد كبير الاختصاصات التي يقوم بها المبعوثون الدبلوماسيون .

والواقع أن نظام التمثيل لم يقتصر على الأمم المتحدة وحدها ، وإنما اتبعته كافة المنظمات الدولية الإقليمية والمتخصصة ، وذلك عن طريق مكاتب لها في أقاليم الدول الأعضاء ، ووجود تمثيل دائم لهذه الدول في مقار هذه المنظمات .

وقد جرى العمل داخل الدول على أن تحتفظ وزارات الخارجية لنفسها بمسئولية العلاقة مع المنظمات السياسية ، في حين تترك للوزارات الفنية المتخصصة إمكانية الدخول في علاقات مباشرة مع المنظمات المتخصصة ؛ وذلك تحقيقاً لمزيد من السرعة والفعالية في الاتصالات . مثال ذلك العلاقات المباشرة التي تنشأ بين وزارات العمل ومنظمة العمل الدولية ، وبين وزارات التعليم ومنظمة اليونسكو وبين وزارات الزراعة ومنظمة الأمم المتحدة للأغذية

والزراعة (الفاو) ، وتنشئ الوزارات الفنية المختلفة إدارات خاصة لتنظيم علاقات دائمة مع المنظمات الدولية المتخصصة .

٣- وأخيراً قد تأخذ العلاقات الخارجية للمنظمة مع الدول ، صورة المسئولية الدولية في حالة مخالفة أحكام القانون الدولي .

والمسئولية الدولية تنشأ بصفة عامة نتيجة عمل مخالف لالتزام قانوني ، وغايتها تعويض ما يترتب على هذا العمل من ضرر ، والمسئولية الدولية علاقة قانونية دولية ، وأطراف العلاقات القانونية الدولية هم أشخاص القانون الدولي ، أي الدول والمنظمات الدولية بصفة أساسية .

فقد يحدث أن يصيب المنظمة أو أحد موظفيها ضرراً أثناء مباشرة وظائفها ، ناتجاً عن إخلال إحدى الدول الأعضاء أو غير الأعضاء بالتزام دولي ، فهنا يثبت للمنظمة الدولية حق إثارة المسئولية الدولية . كما قد يحدث أن تأتي المنظمة أو أحد موظفيها عملاً مخالفاً للقانون الدولي ، الأمر الذي يستتبع مساءلتها دولياً ، وهنا يحق للمضرور إثارة المسئولية الدولية قبل المنظمة .

أهم المراجع

- **د. إبراهيم محمد العناني** ، المنظمات الدولية ، ١٩٩٥ .
- **د. إبراهيم محمد العناني** ، المنظمات الدولية الإقليمية ، القاهرة ، ١٩٩٥ .
- **د. إبراهيم محمد العناني** ، المنظمات الدولية العالمية ، القاهرة ، ١٩٩٧ .
- **د. إبراهيم مصطفي مكارم** ، الشخصية القانونية للمنظمات الدولية ، دار النهضة العربية ، ١٩٧٥-١٩٧٦ .
- **د. أحمد أبو الوفا محمد** ، الوسيط في قانون المنظمات الدولية ، الطبعة الخامسة ، دار النهضة العربية ، ١٤١٩ هـ / ١٩٩٨ م .
- **د. أحمد محمد رفعت** ، بعثات المراقبة الدائمة لدى المنظمات الدولية ، دار النهضة العربية ، بدون تارخ .
- **د. جعفر عبد السلام** ، المنظمات الدولية ، دار الكتاب الجامعي للطبع والنشر ، ١٩٨٢ .
- **د. جمال طه ندا** ، الموظف الدولي ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، ١٩٨٦ .
- **د. جمال طه ندا** ، مسئولية المنظمات الدولية في مجال الوظيفة الدولية ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، ١٩٨٦ .
- **د. حازم محمد عتلم** ، المنظمات الدولية الإقليمية والمتخصصة ، دار النهضة العربية ، بدون تاريخ .

- د. حامد سلطان ود. عائشة راتب ود. صلاح الدين عامر ، التنظيم الدولي ، دار النهضة العربية ، ١٩٧٨ .
- د. رياض صالح أبو العطا ، ديون العالم الثالث على ضوء أحكام القانون الدولي ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٣ .
- د. الشافعي محمد بشير ، التنظيم الدولي ، مكتبة الجلاء الجديدة بالمنصورة ، ١٩٨٤ .
- د. صلاح الدين عامر ، قانون التنظيم الدولي ، النظرية العامة ، الطبعة الثالثة ، دار النهضة العربية ، ١٩٨٤ .
- د. صلاح الدين عامر ، قانون التنظيم الدولي ، الطبعة السادسة ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٨/٩٧ .
- د. صلاح عبد البديع شلبي ، المنظمات الدولية في القانون الدولي والفكر الإسلامي ، بدون ناشر ، بدون تاريخ .
- د. عائشة راتب ، التنظيم الدولي ، دار النهضة العربية ، بدون تاريخ .
- د. عبد العزيز محمد سرحان ، النظرية العامة للتنظيم الدولي ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٨٩ .
- د. عبد العزيز محمد سرحان ، المنظمات الدولية ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٠ .
- د. عبد العزيز مخيمر عبد الهادي ، قانون المنظمات الدولية ، ١٩٩٨ .

- **د. محمد إسماعيل على** ، الوجيز في المنظمات الدولية ، دار الكتاب الجامعي ، ١٩٨٢ .

- **د. محمد سامي عبد الحميد ، د. محمد السعيد الدقاق ، د. مصطفي سلامة حسين** ، قانون التنظيم الدولي ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ١٩٩٩ .

- **د. محمد السعيد الدقاق** ، التنظيم الدولي ، دار المطبوعات الجامعية ، ١٩٨٧ .

- **د. محمد السعيد الدقاق ود. مصطفى سلامة حسين** ، التنظيم الدولي ، الجزء الأول : الأشخاص ، دار المطبوعات الجامعية ، ١٩٩٧ .

- **د. محمد سامي عبد الحميد** ، التنظيم الدولي ، الجماعة الدولية – الأمم المتحدة ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، ٢٠٠٠ .

- **د. محمد سامي عبد الحميد ود. محمد السعيد الدقاق ود. مصطفى سلامة حسين** ، قانون التنظيم الدولي ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، ١٩٩٩ .

- **د. محمد طلعت الغنيمي** ، الغنيمي في التنظيم الدولي ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ١٩٧٤ .

- **د. محمد كامل ياقوت** ، الشخصية الدولية في القانون الدولي العام والشريعة الإسلامية ، عالم الكتب ، القاهرة ، ٧٠ / ١٩٧١

- **د. محمد مصطفى يونس** ، العلاقات الخارجية للمنظمات الدولية
دار النهضة العربية ، ١٩٩٩ .
- **د. محمد مصطفى يونس** ، صنع القرار في المنظمات الدولية ،
دار النهضة العربية ، ١٩٩٩ .
- **د. مصطفي أحمد فؤاد** ، النظرية العامة لقواعد التنظيم الدولي ، منشأة
المعارف ، الإسكندرية ، ١٩٨٦ .
- **د. مصطفي سيد عبد الرحمن** ، قانون التنظيم الدولي ، الطبعة الأولى ، دار
النهضة العربية ، ١٩٩٠ .
- **د. مفيد محمود شهاب** ، المنظمات الدولية ، الطبعة الخامسة ، دار النهضة
العربية ، ١٩٨٥ .
- **د. وائل أحمد علام** ، المنظمات الدولية ، ١٩٩٤ .

الفهرس

رقم الإيداع بدار الكتب
٢٠٠٥/١٢٥٥٦